"CODEX"

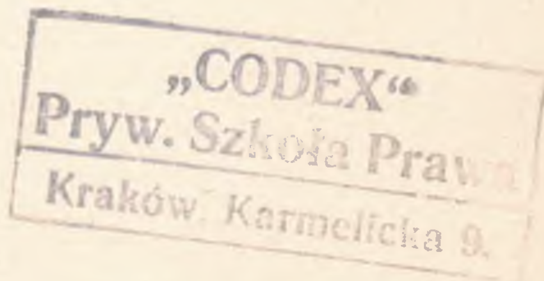
PRYWATNA SZKOŁA PRAWA i KONCESJONOWANA WYPOŻYCZALNIA PODRĘCZNIKÓW PRAWNICZYCH.

Kraków, ulica Karmelicka Nr. 9. parter.

REPETYTORJUM DO PAŃSTWOWEGO EGZAMINU I RYGOROZUM POLITYCZNEGO.

CZĘŚĆ I. OGÓLNA.

NAUKI PRAWA ADMINISTRACYJNEGO.





Wrzesień 1927.r.



L I T E R A T U R A

Kasperek Franciszek . . . . Nauka administracji i prawo admin.austrjackiej.

Bobrzyński Michał . . . . Nauka prawa admin.i administracji /wykłady na Uniw.J./.

Ochimowski Feliks . . . . Prawo administracyjne.

Jaworski Wł..Leopold. . . . . Wykłady prawa administrac.

" " " . . . . Prawa Państwa Polskiego.

Kumaniecki Wł.Kazimierz . . . . Akt administracyjny.

" " " . . . . Ustrój państw.władz administr. na ziemiach polskich.

" " " . . . . Ustrój władz samorządowych.

Buzek józef . . . . Administr.gospodarstwa społeczn.

Tadeusz Nussbaum Hilarowicz . . . . . Pojęcie administracji i prawa administracyjnego.

" " " . . . . . Zasada swobodnego ocenienia

" " " . . . . . Zarys austr.prawa administr.

Bubanowicz Edward . . . . Konstytucja 17 marca 1921.r.

Perotiatkowicz Antoni . . . . Państwo współczesne.

T r e ś ć

Dział I.

Dział II.

D z i a ł I.

1/ Pojęcie administracji

Państwo ilekroć występuje w roli czynnej,dążąc do spełnienia swych zadań i celów,rozwija działalność :

a/ ustawodawczą,tj.objawiającą się w formie współdziałania repre - zentacji ludowej w sposób konstytucją przepisany ;

b/ wymierzającą sprawiedliwość,tj.mającą za zadanie utrzymanie porządku prawnego przez sądy;

c/ nienależącą do kategorji a/ i b/.

Wszelką działalność nieustawodawczą b/ i c/ nazywamy działalnością wykonawczą w obszerniejszym tego słowa znaczeniu; wykonawczą w ścisłem tego słowa znaczeniu nazywamy działalność nie będącą,ani ustawodawczą,ani wymiarem sprawiedliwości. Ma ona tę cechę,że może być związana i ograniczona : 1/ przez ustawę, - 2/ akt administracyjny, - 3/ przez podmiotowe prawo publiczne. Tę działalność,która nie jest ani ustawodawczą,ani wymiarem sprawiedliwości nazywamy a d m i n i s t r a c j ą.

2/ Definicja Fleinera.

Administracją jest cała działalność państwa,którą ono rozwija dla spełnienia swych żywotnych celów w granicach,własnego prawa objektywnego, a która nie należy do działalności ustawodawczej,lub do wymiaru sprawiedliwości. Istota tej działalności polega na tem,że jest ona twórczą i czynną oraz wywołuje materjalne skutki prawne. To ostatnie kryterjum odróżnia administrację najjaskrawiej od ustawodastwa i wymiaru sprawiedliwości. Z tego odrębnego pojęcia możemy jeszcze wyodrębnić działalność państwa w dziedzinie dyplomacji,prowadzenia wojen oraz skarbowości,a wówczas dopiero otrzymamy pojęcie administracji wewnętrznej w ścisłem tego słowa znaczeniu,której unormowaniem zajmuje się prawo administracyjne.

3/ Nauka administracji i nauka prawa administracyjnego,.

Zarówno kwestjami dotyczącemi pojęcia i zadań administracji,jakote pozytywnemi normami prawa administracyjnego zajmują się uczeni prawnicy, stwarzając w obu kierunkach bogatą literaturę.

Przyczyniła się ona do ustalenia odnośnych pojęć i powstania sa

modzielnych nauk: nauki administracji i nauki prawa administracyjnego.

NAUKA ADMINISTRACJI zajmuje się badaniem sił, które wywołały pozytywne przepisy i stara się kierować ich rozwojem w ten sposób, aby go dostosować do ustawicznie zmieniających się zjawisk życiowych. Badaniu temu ulegają także zasady i kierunek działalności państwa. Nauka administracji jest więc nauką polityczną.

NAUKA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO przetwarza naukowo pozytywne przepisy, odnoszące się do administracji, zajmuje się normami określającemi działalność państwa i jest nauką prawniczą. Samodzielność i odrębność nauki prawa administracyjnego datuje się dopiero od czasów najnowszych. Poprzednio obejmowano ją nauką prawa państwowego, która zajmuje się normami odnoszącemi się do budowy państwa. /Nauka o państwie zajmuje się badaniem zasad i kierunku budowy państwa./.

4/. Pojęcie Państwa.

Państwo jest organizacją społeczną, przymusową i powszechną o celach ogólnych. Organizacja ta, pojęta jako zbiorowość indywiduów ludzkich, stworzona jest dla ułatwienia rozwoju cywilizacji. W tym celu dąży państwo do 1/ zachowania istniejącego porządku prawnego i 2/ do rozwoju organizacji państwowej.

Państwo jest zatem środkiem do celu, nie zaś celem samo w sobie jest wytworem zbiorowiska indywiduów ludzkich czyli społeczeństwa. Istnienie państwa polega na objektywnym porządku prawnym i na autorytecie.

5/. Objektywny porządek prawny.

Objektywnym porządkiem prawnym nazywamy ogół norm prawnych w danem państwie obowiązujących, przyczem jednakże bierzemy pod uwagę nie wyłącznie sumę obowiązujących ustaw pozytywnych, lecz całokształt treści obowiązujących przepisów, czyli ducha praw. Objektywny porządek prawny nie jest czemś bezwzględnie stałem i niezmiennem. Poszczególne normy prawne zmieniają się w miarę, jak następują pewne zmiany w życiu społecznem. Przez zmianę pojedynczych norm prawnych doznaje objektywny porządek prawny częściowego przewartościowania swej treści, pozostając zresztą ciągłym i niezmiennym. Na tym właśnie procesie powolnego przewartościowania treści opiera się zwykle raczej odczuwane, niż należycie rozumiane pojęcie "ducha praw".

Objektywny porządek prawny istnieje ponad zmieniającemi się poszczególnemi przepisami.

Objektywny porządek prawny ze względu na swój historyczny rozwój ma znaczenie względne tj. treść jego jest w zależności od czasu,w jakim go badamy - ponieważ jednak całokształt jego treści ulega zmianom bardzo powolnym /wyjąwszy pewne przełomy dziejowe/ przeto możemy pojęcie objektywnego porządku prawnego wytworzyć sobie jako pojęcie stałe. W przeciwstawieniu do objektywnego porządku prawnego - poszczególna norma prawna przedstawia się nam znacznie konkretniej. Co do niej możemy bowiem wyraźnie obserwować jej powstanie - zmiany jakim ulega - oraz zastosowanie do pewnych poszczególnych faktów. Każdy nowy etap ewolucji społecznej zostaje ujęty w normę prawną. Ta nowa norma prawna zmienia oczywiście istniejący dotąd przedmiotowy porządek prawny,a to albo przez zmianę bezpośrednio obowiązującej poprzednio normy lub przez wprowadzenie nowej.Konstrukcja tej nowej normy i jej treść będzie jednak musiała być zgodna z zasadniczą treścią o g ó ł u norm prawnych,a więc objektywnym porządkiem prawnym. W tem sposób mamy zapewnioną jednolitość i ciągłość rozwoju organizacji społecznej.

Objektywny porządek prawny stoi ponad jednostką,która musi się do niego zastosować,tj.nie naruszać zakazów przezeń ustanowionych /stosunek negatywny jednostki do objektywnego porządku prawnego/ i wypełniać nakazy,jakie wprowadza objektywny porządek prawny / stosunek pozytywny jednostki do objektywnego porządku prawnego/. W obrębie tych granic może jednostka poruszać się swobodnie i korzystać z gwarancji swobody,jaką jej daje tenże porządek prawny.Celem tego poddania jednostki pod porządek prawny jest ułatwienie i rozwój cywilizacji,których to celów znowu bez wolności jednostki w granicach porządku prawnego nie dałoby się osiągnąć. Objektywny porządek prawny jest ze współżyciem jednostek w związkach społecznych nierozerwalnie złączony.

Współżycie jednostek ludzkich wywołuje powstawanie u nich pewnych stanów psychicznych zwanych pojęciami lub dążeniami społecznemi. Gdy pewna ilość indywidualnych stanów psychicznych uzgodni się między sobą,powstaje stan kollektywno - psychiczny,różny od stanu indywidualnego, bezprzecznie silniejszy i przejawiający się w działaniu pewnej siły kollektywno - psychicznej. Jednym z najpierwotniejszych i najsilniejszych

stanów tego rodzaju jest świadomość przynależności do organizacji społecznej,która przeszedłszy przez szereg pokoleń wykształciła w człowieku instynkt społeczny,niezależnie już istniejący od przeżyć indywidualnych danej jednostki.

Z dziedziny myśli na zewnątrz może instynkt przejawić się tylko przez pewne fakta,które już będą musiały zostać podporządkowane pod objektywny porządek prawny, w czem objawi się instynkt samozachowawczy organizacji społecznej.

6/. Autorytet państwowy.

Organizacja społeczna,dążąc do spełnienia swych celów,musi rozwinąć pewną działalność i przejawić swą wolę. W tym celu następuje w obrębie organizacji koncentracja,wytwarzająca organizację ciaśniejszą,ale zdolną do silniejszych i intenzywniejszych przejawów woli. Tą ciaśniejszą organizacją jest autorytet. Autorytet jest koniecznością psychologiczną organizacji społecznej,która bez jego istnienia byłaby zdolną tylko do pewnych odruchów,ale nie do aktów woli. Geneza jego i racja istnienia tkwi w zachowaniu i rozwoju organizacji,oraz w potrzebie umożliwienia aktu. Akt, jako działanie urzeczywistniane przez autorytet stanowi podstawę zachowania i rozwoju organizacji społecznej. Innemi słowy, działalność organizacji państwowej przejawić się może na zewnątrz tylko przez akt zdziałany przez autorytet. Państwo jako takie nie działa - nie wydaje ustaw,ani wyroków; czyni to wytworzona przez nie organizacja ciaśniejsza: a u t o r y t e t p a ń s t w o w y, tj.organizacja przeznaczona do poszczególnych działań. Potocznie używa się jednak nawet w nauce wyrażenia: działalność państwowa. Mamy tu do czynienia oczywiście z personifikacją.

7/. Autorytet liberalny.

Od istoty i zakresu aktów autorytetu zależą różnice w ustroju organizacji społecznej. Jeżeli autorytet posiada tylko charakter reprezentacyjny i zarządzający bez mocy tworzenia reguł prawnych,wówczas nazywamy go autorytetem liberalnym,a taką organizację liberalną. Na tym stopniu organizacji społecznej niema przymusu organizacyjnego,a jedynym środkiem prowadzą do osiągnięcia wspólnych celów i egzekwowania wspólnej woli jest celowe współdziałanie wszystkich jednostek,czyli tzw.samopomoc społeczna.

Wyjątkowo tylko spotykamy się w organizacji liberalnej z przymusem organizacyjnym.

8/. Autorytet realny.

Autorytet liberalny wzmocniony przez atrybut tworzenia reguł prawnych, oraz przez atrybut wykonywania samodzielnych aktów twórczych z własnej mocy, nazywamy autorytetem realnym /organizacja realna/. Regułę stanowi tutaj przymus organizacyjny.

Państwo nowożytne, zorganizowane na zasadzie przymusu powszechnego jest oczywiście organizacją realną, a dzisiejszy autorytet państwowy autorytetem realnym. Obok państwa jednak istnieją obecnie inne organizacje wytwarzające w swoim obrębie własne autorytety liberalne. Gdy autorytet państwowy w drodze delegacji przeleje pewne swoje prawa na taki autorytet liberalny, wówczas występuje on w tym zakresie jako autorytet realny, niesamoistny, lecz działający w imieniu autorytetu państwowego /takim autorytetem jest samorząd/.

9/. Akt administracyjny.

Skoro autorytet państwowy występuje czynnie wobec jednostek lub ich organizacyj, może to uczynić albo:

1/ dla zachowania organizacji państwowej i wówczas podejmuje akt gwarantujący jej zachowanie w granicach istniejącego porządku prawnego; jest więc ten akt podciągnięciem szczególnego wypadku pod ogólną normę prawną, czyli autorytet wymierza sprawiedliwość w najszerszem tego słowa znaczeniu /tj. zarówno przez sądy zwyczajne jak i przez sądy administracyjne/, albo

2/ dla rozwoju organizacji państwowej i wówczas działa przez akt twórczy, który wywołany jest dążnością do urzeczywistnienia celów organizacji państwowej - a wynika z obserwacji warunków życiowych tejże organizacji.

Ta twórczość aktu zdziałanego przez autorytet państwowy może mieć różny stopień:

1/ może tworzyć nową regułę prawną, tj. wciela nowe zjawiska społeczne w objektywny porządek prawny /np. wobec szerzącej się zarazy księgosuszu okazuje się konieczność ustawowego uregulowania sprawy zwalczania zarazy, a ewent. także ograniczeń własności inwentarza żywego/ - będzie to akt ustawodawczy;

2/ może tworzyć nową regułę obowiązującą ale tylko dla pewnego

szczegółowego przypadku w ten sposób,że wprawdzie reguła prawna już istnieje,ale staje się obowiązującą dopiero,gdy nastąpi jej wykonanie /np.zarządzenie wydano z powodu rozruchów/.

3/ może tworzyć nowe stosunki faktyczne przy równoczesnem usankcjonowaniu ich w nowy zindywidualizowany stan prawny w granicach istniejącego porządku prawnego /np.następuje przejęcie pewnego majątku ziemskiego prywatnego przez państwo i wydanie orzeczenia wywłaszczającego,a to na podstawie ustawy o reformie rolnej/. Tutaj rozchodzi się nietylko o uzgodnienie nowych zjawisk z rozwojem organizacji państwowej,ale także o uzgodnienie ich z ideą zachowania tejże organizacji. Między temi trzema rodzajami aktów zachodzą następujące różnice; akt ustawodawczy stwarza wprawdzie nową regułę prawną,lecz nie zajmuje się wykonaniem. Gdy wykonanie polega tylko na podciągnięciu szczególnego wypadku pod normę prawną,to nie ma ono znamion aktu twórczego. Dopiero gdy wykonanie reguły prawnej tworzy nowe instytucje,wówczas ta nowa reguła prawna osiągnie swój cel,dopiero wtedy, gdy akt zostanie rzeczywiście wykonany. Wielokrotnie ponadto akt musi zajmować się zupełnie nowemi zjawiskami,które na razie pod żadną istniejącą regułę prawną podciągnąć się nie dadzą - albowiem autorytet musi się niemi natychmiast zająć w myśl swoich zadań i dążąc do zapewnienia ciągłości rozwoju organizacji. Gdy wówczas niema normy prawnej,w granicach której aktby się poruszał - musi on się kierować objektywnym porządkiem prawnym. Objektywny porządek prawny zakreśla granice dla tej najbardziej twórczej działalności autorytetu i a tem tkwi także gwarancja utrzymania ciągłości rozwoju organizacji .

Działalność autorytetu nie jest więc tylko formalną. Przeciwnie jest czynną,twórczą,jakkolwiek ta twórczość może mieć różny stopień natężenia.

Istotę administracji stanowi trzeci z wyżej wymienionych rodzajów aktów autorytetu państwowego,który to akt nazywamy aktem administracyjnym.

Tworzy on nowe stosunki faktyczne oraz równocześnie nowe zindywidualizowane stany prawne,w tym celu,aby ciągle powstające nowe zjawiska społeczne uzgodnić z ideą zachowania i rozwoju organizacji społecznej. Na tem nie wyczerpuje się jednak działalność autorytetu. Oprócz tego bowiem tworzy on w pewnym zakresie nowe reguły prawne,tworzy akta będące wymiarem

prawa albo wykonaniem innego aktu. Te wszystkie jednak są tylko uzupełnieniem poprzednio wymienionych, spełniając funkcje tylko pomocnicze.

Nie wdając się w wewnętrzny ustrój autorytetu i przyjmując go jak jedność, nie możemy zróżniczkować poszczególnych jego funkcji, lecz tylko możemy ustalić pewne ich rodzaje zasadnicze. Skoro działalność autorytetu zależy od zjawisk społecznych, które ją wywołują, przeto możemy akty zasadnicze podzielić zależnie od tego, czy uzgodnienie tych zjawisk społecznych z istotą i celami państwa wymaga takiej twórczej funkcji autorytetu, przez którą stworzy bezpośrednio nowe stosunki faktyczne i nowe konkretne zindywidualizowane stany prawne - czy też funkcja ta będzie tylko regulującą i nadzorczą.

Rozróżniamy zatem akty administracyjne zasadnicze i pomocniczo - - uzupełniające.

10/. Akt admin. zasadniczy jest to twórcza działalność autorytetu państwowego, tworząca nowe stosunki faktyczne i nowe konkretne zindywidualizowane stany prawne w granicach objektywnego porządku prawnego, w celu uzgodnienia poszczególnych przejawów ewolucji zjawisk społecznych z istotą i celem organizacji państwowej /definicja prof.Kumanieckiego,/.

11/. Zasadnicze akty administracyjne dzielimy na akty pieczy publicznej i regulująco - nadzorcze.

Aktem pieczy publicznej nazywamy taki zasadniczy akt administracyjny, zapomocą którego autorytet państwowy sam bezpośrednio stwarza nowe stosunki faktyczne i nowe konkretne zindywidualizowane stany prawne. Bezpośredniości tu wymaganej nie zmienia fakt, że wykonanie aktu może się odbyć w drodze delegacji ogólnej obejmującej pewien rodzaj aktów zasadniczych a nawet wogóle wszystkie, lub szczegółowej, upoważniającej jedynie do wykonania aktu w pewnym konkretnym wypadku. Natomiast koniecznem jest równoczesne stworzenie i nowych stosunków faktycznych i nowych zindywidualizowanych stanów prawnych.

W wypadkach, w których autorytet realny udziela delegacji autorytetowi liberalnemu, wówczas delegacja ma specjalne znaczenie, mianowicie na mocy tej delegacji autorytet liberalny staje się autorytetem realnym, oczywiście tylko w granicach delegacji. Działa on wtedy w imieniu autorytetu delegującego, nie stając się przez delegację samoistnym. Im organizacja państwowa jest bardziej rozwinięta i wyżej wykształcona, tem delegacje są częstsze,

a nawet nabierają pewnej stałości - przez co autorytety liberalne przedstawiające właściwie rządzoną,a nie rządzącą część społeczeństwa biorą bezpośredni udział we władzy,co wytwarza większe zrozumienie i spopularyzowanie porządku kolektywnego,idei,zadań i celów organizacji. Przykład takiej delegacji mamy w instytucji samorządu,którego wielkie znaczenie dla rozwoju i organizacji państwa jest przedstawione na innem miejscu tego skryptu.

Zarówno stworzenie samego nowego stosunku faktycznego,jak również samego tylko prawnego nie byłoby aktem zasadniczym.Powstaje on dopiero wówczas,gdy oba te stany równocześnie stworzone zostaną bezpośrednio przez autorytet.

12/. W akcie zasadniczym regulująco-nadzorczym zostaje stworzony bezpośrednio,tylko nowy zindywidualizowany stan prawny w pewnym konkretnym wypadku. Nowy stosunek faktyczny powstaje zupełnie odrębnie. Niemniej zachodzi pomiędzy nimi ścisły związek. Nowy zindywidualizowany stan prawny jest albo podniesieniem do stanu prawnego istniejącego już stanu faktycznego /np. wystawienie metryki jest stworzeniem stanu prawnego dla zaistniałego już stanu faktycznego tj. urodzin/,albotеż stworzenie nowego stosunku faktycznego musi być uprzedzone uzyskaniem koncesji. W każdym z tych wypadków akt administracyjny jest twórczy. I to jest albo bezpośrednio twórczy stwarzając nowy zindywidualizowany stan prawny,albo pośrednio twórczy ponieważ równocześnie powstają nowe stosunki faktyczne. Powodem powstania zaś stosunków faktycznych są albo fakta przyrodnicze /urodziny/ albo wola człowieka. W tym drudim razie akt admin. albo wyprzedza nowy stosunek faktyczny,którego powstanie zamierzone przez jednostkę jest uzależnione od wydania aktu,który wówczas jest aktem regulującym,albo też podobnie jak przy faktach przyrodniczych akt ma zadanie tylko nadzoru nad swobodnem działaniem rządzącej części społeczeństwa. W zakresie aktów regulująco-nadzorczych autorytet państwowy zachowuje się biernie do czasu ukazania się inicjatywy z zewnątrz autorytetu.

Różnica między aktem pieczy publicznej,a aktem regulująco - nadzorczym leży więc tylko w stopniu bezpośredniości samej twórczości,czynności wykonanej przez autorytet państwowy. Zatem treść aktu będzie tu bez znaczenia,ten sam akt może być raz aktem pieczy publicznej,a raz regulująco-nadzorczym. /np.gdy państwo przystępuje do budowy kolei stwarza równocześnie i nowy stosunek faktyczny i nowy zindywidualizowany stan prawny

/akt pieczy publicznej/,gdy natomiast udziela komuś koncesji na budowę, stwarza tylko zindywidualizowany stan prawny,podczas gdy nowy stosunek faktyczny powstanie dopiero z chwilą gdy koncesjonarjusz przystąpi do budowy /akt regulująco-nadzorczy/.

13/. Akty administracyjne pomocniczo-uzupełniające.

Akt zasadniczy nie wyczerpuje jednak całej działalności autorytetu państwowego w dziedzinie administracji.Działalność ta może objawić się także aktem o charakterze wymiaru prawa /orzeczenie/ lub aktem wcielającym zjawiska w ogólną regułę prawną /rozporządzenia/,lub szczegółową normę /zarządzenie,nakaz lub zakaz,dozwolenie,dyspenza/,albo wreszcie aktem wykonawczym w stosunku do innego aktu admin. /przepisy organizacyjne,statuty,regulaminy,instrukcje/. Wszystkie te akty adm.będą stanowiły tylko konieczne uzupełnienie zasadniczych aktów administracyjnych, będą je ułatwiać lub wogóle umożliwiać,dlatego zwiemy je pomocniczo - uzupełniającymi.

Który akt adm.jest zasadniczym,a który pomocniczo - uzupełniającym,o tem powinna rozstrzygać jego treść. Jednak wytwarzana historycznie wewnętrzna organizacja autorytetu państwowego i faktyczny podział jego na pewne kategorje organów,musi być przez praktykę administracyjną wzięty pod uwagę. Skutkiem tego te właśnie momenty przy uwzględnieniu zakresu kompetencji władz administracyjnych będą rozstrzygały o charakterze przedsiębranego aktu administracyjnego.

-14/. Akt pomocniczo - uzupełniający o charakterze wymiaru prawa jest albo :

1/ aktem reakcji społecznej za zamach na przedmiotowy porządek prawny, popełniony przez czyn lub zaniechanie /np.areszt lub grzywna za naruszenie spokoju publ./ albo :

2/ orzeczeniem o prawach zapomocą autorytatywnego stwierdzenia tego prawa w konkretnym wypadku wobec konkretnych osób / np.wprowadzenie z urzędu w posiadanie zarekwirowanego mieszkania /.

W pierwszym wypadku jest akt analogiczny, z sądowym wyrokiem karnym, w drugim z cywilnym.

15./ Jeżeli akt admin. pomocniczo-uzupełniający wciela w przed -

miotowy porządek prawny zjawiska kollektywne,wówczas czyni to przez stworzenie albo szczegółowej normy prawnej, albo też normy prawnej ogólnej. W tym ostatnim wypadku jest akt adm. analogiczny z aktem ustawodawczym i może być tylko dokładniejszem dostosowaniem istniejącej już ustawy do potrzeb życia albo też tworzy zupełnie nową regułę /prawną,ujmującą kollektywne zjawiska dotąd żadną regułą nie ujęte / np. z powodu zastosowania w praktyce nowych wynalazków - awiatyki - zachodzi potrzeba uregulowania prawnego tej dziedziny, zanim dojdzie do skutku potrzebna ustawa/. Wówczas akt admin.powinien mieć charakter tylko tymczasowy.

16/. Wydawanie szczegółowych norm prawnych / np. nakaz zamykania bram o pewnej godzinie / stanowi typowy przykład aktów pomocniczo - uzupełniających, jako aktów natury zapobiegawczej,a z drugiej strony ułatwiających zachowanie i rozwój organizacji państwowej.

17/. Akt wykonawczy jest uskutecznieniem wzgl.urzeczywistnieniem innego poprzednio już wydanego aktu administr. Warunkiem więc wydania tego aktu jest zawsze uprzednie zaistnienie innego aktu administracyjnego,jużto zasadniczego,już też innego aktu pomocniczo - uzupełniającego. Należą tu akty z zakresu egzekucji politycznej. Podobne akty wykonawcze wykonują sądy w postępowaniu karno - wykonawczem i w postępowaniu egzekucyjnem.

18/. Wyniki badań literatury naukowej .

Pojęcie aktu administracyjnego zjawia się najpierw we francuskiej literaturze prawniczej w następstwie zmian,wywołanych rewolucją francuską. Z naciskiem jednak trzeba zaznaczyć,że chodzi tu tylko o naukowe pojęcie i o termin,gdyż czynność autorytetu państwowego o tej treści, jaką my dziś wkładamy w pojęcie aktu administracyjnego,manifestowała się wobec ewolucji organizacji państwowej także i przed rewolucją francuską. Dopiero jednak praktyczne przeprowadzenie teorji o tzw. "séparation des pouvoirs",przez oparcie wewnętrznego ustroju samego autorytetu państwowego na stworzeniu równoległych sobie organów,mających niezależnie i odrębnie wykonywać wyłącznie przydzielone sobie funkcje autorytetowe,uwypukliło w szczególniejszy sposób także i tę działalność państwa,która pozostała poza wydzielonemi i odrębnym organom przydzielonemi funkcjami /ustawodawczą i sędziowską. Cały proces myślowy, z którego wyrosła teorja o "podziale władz",odbywał się drogą różniczkowania "władzy" najpierw na te dwie funkcje

historyczny proces poszedł tą samą drogą stwarzając przedewszystkiem ciała ustawodawcze i niezawisłe sądy. Z chwilą jednak, gdy ten proces się dokonał musiało się okazać jasno, że obok "władzy" ustawodawczej i "władzy" sędziowskiej została jeszcze trzecia władza o kompetencji szerokiej, obejmującej wszelką funkcję autorytetu państwowego nie należącą do zakresu dwu pierwszych. Z tą chwilą musiał umysł ludzki myślowo ogarnąć i systematycznie uporządkować całą mnogość zjawisk kollektywnych, obejmowanych funkcją autorytetu państwowego, nie będącą ani funkcją ustawodawczą, ani funkcją sędziowską; z tą chwilą powstała także kwestja zaczepialności aktów tej władzy. Zrodziło się pojęcie "aktu administracyjnego". Naukowe ujęcie tego aktu z punktu widzenia autorytetu państwowego, jako pojęcia jednolitego, sprowadzającego teorję podziału władz do zasady, podziału funkcyj autorytetowych między odrębne organy tegosamego autorytetu państwowego, mogło być dopiero dalszem studjum myślowego ujęcia zjawisk kollektywnych, związanych z zachowaniem i rozwojem organizacji społecznej.

Nie dość ścisłe uwzględnienia tej łączności między genezą pojęcia aktu administracyjnego, a sprowadzeniem teorji o podziale władz do zagadnienia wewnętrznej organizacji samego autorytetu państwowego, jak nie mniej pomijanie momentu jednoistności autorytetu, z którego podobne ścieśnienia teorji o podziale władz musiało wypłynąć, wprowadziło wiele niejasności do literatury naukowej. Głównie dotyczy to literatury niemieckiej, gdzie dadzą się rozróżnić dwa zasadnicze kierunki. Jeden z nich wychodzi ze stanowiska jednostki wobec państwa i buduje teorję o akcie administracyjnym na zasadach, analogicznych do tych, na których się opiera sądowy wyrok cywilny; drugi kierunek konstruuje wprawdzie akt administracyjny z punktu widzenia autorytetu państwowego, jako czynnika kollektywnego, jednak nie uzgadnia w dostatecznym stopniu momentu pojęciowej jednolitości autorytetu państwowego z podziałem zasadniczych funkcyj autorytetowych na poszczególne organy samego autorytetu, tak, jak to ustaliły pozytywne normy prawno-administracyjne. Pierwszy kierunek jest historycznie wcześniejszy; tłómaczy się to silnym i długotrwałym wpływem szkoły prawa natury na umysły ludzkie. Z pośród przedstawicieli tego kierunku Jerzy Meyer rozumie przez akt administracyjny "die Regelung individueller oder konkreter Rechtsverhältnisse" /uregulowanie indywidualnych lub konkretnych stosunków prawnych i rozróżnia akty administracyjne "prawno - prywatne", "międzynarodowe", tu-

dzież "zwierzchnicze". Podobne stanowisko zajmuje także Kirchenhein. Najwybitniejszy przedstawiciel tego kierunku Otto Mayer określa akt admin. jako: "ein der Verwaltung zugehöriger obrigkeitlicher Ausspruch, der dem Untertanen gegenüber im Einzelfall bestimmt, was für ihm Rechtens sein soll". /zwierzchnicze wypowiedzenie się władzy administracyjnej, które określa, co dla poddanego w konkretnym wypadku ma być prawem/. Cała teorja o akcie administracyjnym, wyprowadzona przez Ottona Mayera w duchu tej definicji, wymaga bliższego rozpatrzenia tej ostatniej. Zanim rozejrzymy się w treści tej definicji, należy zastanowić się nad formalnem ujęciem zagadnienia przez Ottona Mayera. Wprawdzie wychodzi on ze stanowiska administracji, jako czynnika zwierzchniczego, ale dlatego tylko, ponieważ takim jest jej stosunek do poddanego, gdy orzeka, co dla tego poddanego "Rechtens sein soll". Jasnem jest, że punkt wyjścia Mayerowskiej definicji jest wypowiedzeniem końcowego punktu jego procesu myślowego, czyli odwróceniem tego punktu, z jakiego Mayer wyszedł, by dojść do definicji powyższej; dałby się on ująć mniej więcej w pytanie : jakim jest stosunek poddanego do państwa, gdy rozstrzygnięcie tego, " was für ihn Rechtens sein soll", należy do zakresu administracji? Odpowiedzią jest przytoczona wyżej definicja, której treść czysto indywidualistyczna została takim sposobem ujęta w formę, mającą pozory kollektywistycznego ujęcia zagadnienia. Treść tę stanowi określenie w stosunku do poddanego tego, "was Rechtens sein soll", oczywiście zapomocą stwierdzenia tego, "was Rechtens ist".- Przyjętą przez siebie treść aktu administracyjnego, określoną przez władzę administracyjną w powyższy sposób, ogranicza Mayer tylko do jednego rodzaju "aktów administracyjnych", mianowicie do tzw. "Entscheidungen". Władzę przy wykonywaniu tych aktów administracyjnych wiąże albo przepis prawny, albo poprzednio już dokonany akt administracyjny; dlatego są one aktami administracyjnemi "mit rechtlich gebundenem Inhalt" /o treści przez prawo związanej/. Otto Mayer rozumiał jednak dobrze, że akty administracyjne nie wyczerpują się w tem, co on nazywa " Entscheidungen ", a ponieważ treści tych innych aktów nie odpowiadała differencia specifica jego definicji/ "was Rechtens sein soll"/, zarzucił przeto przy dalszem różniczkowaniu aktów administracyjnych punkt widzenia tej dyferencji specyficznej, sprawadzając równocześnie inne zupełnie kryterjum podziału natury czysto formalnej, streszczające się w pytaniu czy władza jest w wykonywaniu aktu administracyjnego wiązana,

czy też działa na podstawie swobodnego uznania /" mit eigenem Entschluss/ W tym ostatnim przypadku akty administracyjne są zarządzeniami/"Verfügungen"/.

Drugi kierunek reprezentuje Ludwik Spiegel. Pojęcie aktu administracyjnego, przyjęte przez Spiegla jest szersze, niż u O. Mayera, dla niego, bowiem każde zwierzchnicze wypowiedzenie się władzy, mające znaczenie prawne, jest aktem administracyjnym. Nie ogranicza zatem Spiegel aktu administracyjnego do orzekania, co dla poddanego "Rechtens sein soll" jak to czyni Otto Mayer. Dwa jednak zastrzeżenia należy tu zrobić: Przedewszystkiem skutku prawnego aktu administracyjnego nie należy dopatrywać się wyłącznie w wytworzeniu prawnych obowiązków "po stronie tego, do kogo akt się zwraca," ponieważ w bardzo znacznej liczbie konkretnych przypadków akt użycza pewnego pozwolenia, a więc prawa do wykonywania pewnej czynności /koncesja/, kiedy równocześnie ustalone obowiązki są tylko niejako accessorium i to tylko wyłącznie prawie negatywnej treści. Właściwszą jest zatem rzeczą skutek prawny aktu administracyjnego pojmować szerzej, niż to czyni Spiegel. Powtóre pojęcie władzy nie jest przez Spiegla w jego definicji aktu administracyjnego bliżej określone, co ma z tego względu szczególne znaczenie, że Spiegel pojmuje administrację z punktu widzenia organizacji władz bardzo szeroko, obejmując nią nie tylko władze administracyjne sensu stricto, włączając w to już także władze skarbowe, ale, również administrację sprawiedliwości, a nawet w pewnym zakresie organizację korporacyj parlamentarnych i organów wyborczych.

Jellinek rozumie przez akt administracyjny każde zewnętrzne działanie administracyjne. Określenie to nie jest dość jasne. Jeżeli się jednak uwzględni zasadnicze stanowisko Jellinka we wszystkich jego pracach z zakresu prawa publicznego, to trzeba przypuścić, że Jellinek ograniczał akt administracyjny, mimo swej szerokiej definicji, tylko do takich zewnętrznych działań administracyjnych, które mają charakter czynności prawnych.

Literatura francuska, której właściwie zawdzięczamy wprowadzenie do nauki prawa pojęcia aktu administracyjnego rozróżnia akty administracyjne władcze /les actes administratifs d'autorité ou de puissance publique/ i akty administracyjne zawiadowcze /les actes administratifs de gestion /. W tym kierunku dadzą się wyróżnić pewne zasadnicze teorje. Laferiére wychodzi z założenia, że władza administracyjna państwa spełnia

dwie misje: z jednej strony czuwa nad zarządem majątku publicznego i nad zabezpieczeniem poboru jego dochodów, z drugiej zaś strony jest depozytarjuszem części władzy /"dépositaire d'une part d'autorité,de puissanse"/, a jako taka jest wyposażona w moc wykonywania ustaw,regulowania służby publicznej i zapewnienia obywatelom korzyści dobrej policji. Ze spełnienia pierwszej misji rodzą się akty zawiadowcze /les actes de gestion /,z drugiej akty władcze /les actes d'autorité/.

Hauriou opiera różnicę między actes de gestion i actes d'autorité na tem,czy z aktu władzy administracyjnej wynikają "conséquences de droits acquis a de tiers",czy nie. Aktami zawiadowczemi /les actes de gestion/ są u niego te akty,z których wynikają konsekwencje praw nabytych przez osoby trzecie.

Dla Duguita l'acte administratif d'autorité jest równoznaczny z jednostronnym aktem woli ajenta administracyjnego,natomiast acte de gestion jest aktem administracyjnym dwustronnym,gdzie jednym z objawów woli jest "la volonté d'un agent administratif" /wola ajenta administracyjnego/.

Podobne stanowisko zajmuje Jerzy Hoetzel w swej czeskiej pracy o aktach administracyjnych,rozróżniając z jednej strony nakazy i akty indywidualne,z drugiej zaś akty dwustronne i jednostronne.

Profesor Jaworski /Nauka prawa administracyjnego 1924/.rozumie przez akt administracyjny czynność państwa,wywołującą określone w ustawie skutki prawne, mającą pewną określoną i odgraniczoną formę.

19/. Przedmiot aktu administracyjnego.

Austrjackie ustawodawstwo nie określa aktu administracyjnego, ani jego przedmiotu. Dopiero empiryczny materjał,zawarty w orzeczeniach Trybunału Administracyjnego prowadzi nas do wniosku,że przedmiotem aktu admin. jest konkretne zjawisko społeczne /definicja prof.Kumanieckiego/.

Konkretne tzn.jedno ze zjawisk,wśród których człowiek żyje i działa.

Społeczne tj.takie,którego istota i sposób przejawiania się może oddziaływać na istniejącą organizację społeczną i które skutkiem tego powinno być ujęte przez władzę admin. w ramach przedmiotowego porządku prawnego.

Na gruncie natomiast pozytywnego ustawodawstwa austr. ustalenie tej kwestji napotyka na niedające się usunąć trudności,przedewszystkiem z tego powodu,że zarówno sam akt admin.jak i jego przedmiot nie są pozytywnemi przepisami określone. Ustawodawstwo austr.określa ogólnie zakres działania pewnych organów administracyjnych,albo przepisuje im pewne szczegółowe rodzaje działań. Wszystkie te jednak postanowienia nie dają podstawy do ogólnego ujęcia przedmiotu aktu admin.

Natomiast orzecznictwo trybunału administr.starało się określić przedmiot aktu admin. dzieląc go na: o r z e c z e n i a, w których przedmiotem jest sporne prawo stron,lub interes indywidualny,oraz na akty: a d m i n i s t r a c y j n e /władcze zarządzenia/,których przedmiotem jest interes publiczny / ogólny/ lub uregułowanie sprawy prawno-publicznej według faktycznych stosunków i ustawowych postanowień. Jednakże szczegółowy rozbiór orzeczeń trybunału administracyjnego z jednej strony,a badanie wewnętrznej treści powyższych określeń z drugiej strony wiodą do wniosku, że podział powyższy nie opiera się na różnicy zasadniczej w przedmiocie aktu,skutkiem czego nie można go uznać za zasadniczy.

20/. Powstanie aktu administracyjnego

następuje wyłącznie z woli autorytetu państwowego i dopiero z chwilą zewnętrznego objawienia tej woli przez powołany organ. Wola jest oczywiście ściśle ograniczona objektywnym porządkiem prawnym,oraz wewnętrzną organizacją samego autorytetu. Również należy ściśle brać pod uwagę,czy objawiona wola jest wolą autorytetu,czyli jednostki zorganizowanej w autorytet, czy też wolą jednostki jako takiej. W razie niezgodności wola jednostki jako takiej musi ustąpić przed wolą autorytetu. Jako gwarancja zachowania granic objektywnego porządku prawnego istnieją różne środki,zarówno prawno-administracyjne,jak i konstytucyjne,a wreszcie polityczne. Oczywiście warunkiem skuteczności aktu jest również by organ był kompetentny.

Wolę skierowaną ku powstaniu aktu administracyjnego może autorytet państwowy objawić sam ze siebie,albo wola ta może zostać wywołana przez jednostkę /prośba o koncesję/ lub wreszcie nawet przez fakta przyrodnicze /np.urodzenie/,wzgl.zjawiska elementarne /pożar/ w każdym razie bezwzględnie zawsze powstaje przez objaw woli autorytetu państwowego. Przed takim zewnętrznym objawem niema aktu administracyjnego i nie może

Rola jednostki

temsamem być mowy o skutkach prawnych.

Nasuwa się pytanie, w jakim stosunku do aktu administracyjnego pozostaje wola indywidualna, wtedy, gdy obok konkretnego działania władzy administracyjnej występuje czynne działanie jednostki? Chcąc na to pytanie odpowiedzieć, rozpatrzmy dziedzinę aktów administracyjnych, gdzie aktywność jednostki występuje może najsilniej, mianowicie dziedzinę koncesji. Mamy tu obok woli autorytetu objaw woli proszącego o koncesję, oraz ewentualnie objaw woli rekurującego przeciw koncesji. Już z istoty aktu administracyjnego wypływa, że tylko władza może stworzyć objawem swej woli akt administracyjny ; podanie np. o koncesję na przemysł gospodnio-szynkarski zmierzało w naszym wypadku dopiero do tego, aby władza akt administracyjny stworzyła. Ze względu zaś na dane objektywne warunki, określone w ordynacji przemysłowej, ten konkretny czynny objaw woli ze strony proszącego jest formalnie konieczny do konkretnego zindywidualizowania ich przez władzę administracyjną. Organizacja państwa stwarza w objektywnych normach prawnych warunki wykonywania przemysłu gospodnio-szynkarskiego i oczekuje niejako oferty ze strony jednostki, czy grup jednostek by na podstawie tych ofert konkretnie zindywidualizować objektywne, ustawowo określone warunki. Pod tym względem władza działa wedle swobodnego uznania. Podobne znaczenie, jak prośba o koncesję, mają dla powstania aktu administracyjnego także fakta przyrodnicze /urodzenie , zgony, zachorowania/ i zjawiska elementarne /powodzie, pożary/. Przy koncesji wola jednostki, czy grup jednostek staje się formalnym impulsem dla wydania aktu administracyjnego, będącego wypływem woli autorytetu w ramach przedmiotowego porządku prawnego; powyższe zaś fakta i zjawiska wywołują wprawdzie w pewnych określonych warunkach akt administracyjny, jednak nie tworzą go same przez się, lecz powodują jego tworzenie z woli autorytetu w miarę tego, jak objektywne normy prawne określają, że poszczególne konkretne zjawiska z danej kategorji zjawisk, w miarę zaistnienia, mają być przez władzę zindywidualizowane konkretnym aktem administracyjnym. Co się tyczy objawu woli rekurującego przeciw nadaniu koncesji, to różnica między nim, a objawem woli, wyrażonym w prośbie o koncesję, jest tylko formalna, natomiast w stosunku do powstania aktu administracyjnego znaczenie obu tych objawów woli jest identyczne.

21/. Zgaśnięcie aktu administracyjnego

nastąpić może przedewszystkiem także przez objaw woli autorytetu państwowego, który jednak w tym kierunku jest krępowany objektywnym porządkiem prawnym.

Z jednej więc strony autorytet jest ograniczony przepisami obowiązujących ustaw /np. niemożność odebrania udzielonej koncesji bez zaistnienia przewidzianych przyczyn/, ale z drugiej musi kierować się także względami na utrzymanie i rozwój organizacji społecznej, które wymagać mogą uznania pewnych aktów administracyjnych za wygasłe /np. cofnięcie lub ograniczenie wszystkich koncesji na wyszynk ze względu na bezpieczeństwo publiczne/.

W wypadkach, w których jednostka współdziała przy powstaniu aktu administr. może wola także jednostki spowodować zgaśnięcie aktu. Objektywne normy prawne mogą jednak w pewnej mierze swobodę jednostki i w tym kierunku ograniczyć.

Naprzykład : a/ proszący o koncesję może ją po otrzymaniu złożyć. Ale także i w tych przypadkach mogą objektywne normy prawne ograniczyć swobodę jednostki ze względu na wyższy porządek społeczny. To ograniczenie może się odnosić nawet do takich konkretnych przypadków, gdzie akt administracyjny nie ma znaczenia koncesji we właściwem znaczeniu. Jako przykład można przytoczyć par. 53. austrjackiej ustawy przemysłowej, według którego właścicielom przedsiębiorstw piekarskich, rzeźniczych kanalarskich i transportowych nie wolno przerywać dowolnie rozpoczętego przemysłu, lecz muszą donieść władzy przemysłowej o zamierzonem zastanowieniu przemysłu na cztery tygodnie naprzód. b/ Rekurujący przeciw nadaniu koncesji może dopiero pośrednio wywołać nowy akt administracyjny, unieważniający akt zaczepiony. Wkońcu przyczyną zgaśnięcia aktu administracyjnego mogą być fakta przyrodnicze a mianowicie wówczas, gdy wskutek zaistnienia takiego faktu, zindywidualizowanie objektywno- prawnych warunków przejawiania się konkretnych zjawisk społecznych przestaje wogóle istnieć faktycznie. Dlatego np. par. 56. austrjackiej ustawy przemysłowej stanowi, że jeżeli spadkobierca albo legatarjusz zamierza po śmierci przemysłowca tensam przemysł dalej prowadzić, winien go zgłosić na nowo na własne imię, a jeżeli chodzi o przemysł koncesjonowany, to potrzeba w takim wypadku nowej koncesji. Tylko na warunek wdowy na czas jej wdowieństwa

albo na rachunek małoletnich spadkobierców można prowadzić przemysł koncesjonowany i rękodzielniczy na podstawie dawnej koncesji,względnie karty przemysłowej. Lecz i w tym wypadku trzeba aktu administracyjnego,który właściwie na podstawie poprzedniego aktu indywidualizuje na nowo dane zjawiska społeczne.

22/. Przeistoczenie aktu administracyjnego

następuje albo: skutkiem zmiany objektywnej normy prawnej na podstawie której zostały zindywidualizowane konkretne zjawiska społeczne albo skutkiem nova causa. W pierwszym wypadku zmiana obowiązującej dotąd normy,na podstawie której został wydanym akt administracyjny,powoduje zmianę treści aktu /np.rozporządzenie zaliczające sprzedaż słodzonych napojów palonych do przemysłów koncesjonowanych,powoduje zmianę treści kart przemysłowych wydanych na handel towarów mieszanych,a to w ten sposób,że podczas gdy poprzednio na podstawie takiej karty wolno było sprzedawać owe słodzone napoje palone,gdy był to przemysł wolny, obecnie to zabronionem, gdyż stało się przemysłem koncesjonowanym/. W drugim przypadku nova causa nieznana władzy w chwili wydawania aktu administracyjnego może sprowadzić ten sam skutek, o ile władza uzna ją za mającą zasadnicze znaczenie /np. władza admin.zabroniła używania pewnej namiastki,a to na podstawie orzeczenia znawców,którzy uznali namiastkę za szkodliwą dla zdrowia. Gdy następnie dalsze badania naukowo wykażą nieszkodliwość namiastki zakaz ten może zostać zniesiony /.

W obu wypadkach przedmiot aktu nie może ulegać przeistoczeniu, gdyż w takim razie nie byłby to już ten sam akt lecz nowy. Ze zmianą przedmiotu aktu admin. można mówić chyba o zgaśnięciu jednego aktu,a o stworzeniu innego,całkiem odrębnego. Akt administr. indywidualizuje bowiem zawsze dane konkretne zjawisko społeczne.

23/. Stosunek aktu administr. do wyroku sądowego.

Akt adminstr. ma dla sądu znaczenie przesądzające z wyjątkiem wypadków,w których wyraźnie jest dozwolone odwołanie się od decyzji władzy administracyjnej na drogę prawa. Wyroki sądowe w zasadzie nie wiążą władz administracyjnych.

24/. Państwo prawne.

Państwem prawnem nazywamy państwo zorganizowane na nowożyt - nych zasadach, wynikających z nowożytnie pojętego ducha praw. Istotę państwa prawnego stanowią: wolność osoby, własność indywidualna i ochrona prawa. Skutkiem tego, ani państwo feudalne, ani absolutne nie jest państwem prawnem. To też w takich państwach nie może być mowy o administracji w takiem znaczeniu, jak powyżej przedstawiono, a jakąkolwiek znajdziemy tam działalność, która należy do dzisiejszego zakresu administracji to jednak nie jest ona wykonywana przez państwo, tylko przez panującego, albo też jest działalnością odpłatną tj. wzamian za każdą szczegółową czynność musi jednostka świadczyć wzajemnie i to na rzecz panującego. Wreszcie państwo prawne różni się tem od innych, że dążeniem jego jest ująć całe życie państwa w karby i więzy prawne, podobne tym, jakim podlega życie jednostek.

Ponieważ sposoby ujęcia w karby życia jednostek były już znakomicie wykształcone wówczas, gdy dla życia państwowego trzeba było dopiero znajdować granice i więzy, przeto nic dziwnego, że rozwój poszedł w kierunku zastosowania reguł obowiązujących w prawie rzymskiem - do życia państwowego. W ten sposób powstało sądownictwo administracyjne, jako instytucja dająca najlepsze gwarancje, że działalność państwa w dziedzinie administracji będzie się odbywała w granicach porządku prawnego.

Jednakże odmienność stosunków w dziedzinie prywatnej zazna - czyła się także tutaj dobitnie przez to, że idea sądownictwa nie dała się w niezmienionej formie zastosować do administracji. Rezultat ten był, że instytucja nazywana "sądownictwem administracyjnnem" nie rozwinęła się w pewien typ jednolity, lecz zależnie od miejscowych warunków przybrała w różnych państwach rozmaitą formę, a nawet rozmaitą treść, oddalając się w wielu wypadkach bardzo od pojęcia sądu, niemniej jednak zawsze zadaniem jej zostało dążenie do jaknajdalszych gwarancji w kierunku ujęcia życia państwowego w dziedzinie daministracji w karby prawne.

Ten charakterystyczny rys państwa prawnego uważany jest za zdobycz nowoczesnej idei wolnościowej.

Idea ta, będąca reakcją przeciwko absolutyzmowi wykształ - ciła również inne środki, mające chronić jednostkę przed możliwem nadużyciem władzy. Tu należą wszystkie sposoby kontroli rządu, odpowiedzialność poli -

tyczna, wolność prasy, zgromadzeń, stowarzyszeń, nietykalność posłów ewent. odpowiedzialność urzędników za szkodę itd.

25/. Podmiotowe prawo publiczne.

Idea praw podmiotowych publicznych jest nierozłączną czę - ścią akładową państwa praworządnego. Nauka nie zdołała dotąd zdefinjować tego prawa; oczywiście w drodze zapożyczenia prawno-prywatnej konstrukcji praw podmiotowych w dziedzinę prawa publicznego dojść można do tej kon - kluzji, że skoro prawo podmiotowe prywatne jest stosunkiem wzajemnym dwu osób prywatnych, to prawo podmiotowe publiczne będzie takim stosunkiem, w którym conajmniej jedna strona będzie nie osobą prywatną, lecz instytucją prawa publicznego. Ihering zwraca tu główną uwagę na moment ekonomiczny problemu, to jest na interes jednostki, chroniony przez prawo, Windscheid kładzie nacisk na moment psychologiczny, to jest na wolę strony. Z drugiej strony Otto Mayer i prof. Jaworski konstruują teorje wedle której decydującem jest tu pewne " władztwo", czyli moc jednostki w stosunku do władzy prawno-publicznej; ta moc, czy roszczenie jednostki musi być jednak uznane przez prawo podmiotowe, wobec czego stworzenie ogólnego pojęcia praw podmiotowych publicznych jest praktycznie nie do przeprowadzenia.

36/. Niemniej jednak, jeżeli rozchodzi się o pozytywne określenie kompetencji sądów administracyjnych wówczas zachodzi znowu potrzeba ustalenia pojęcia publicznego prawa podmiotowego, gdyż poszczególne ustawy wymagają dla skargi przed sądem admin. naruszenia podmiotowego prawa publicznego. Innemi słowy legitymowanym do wniesienia skargi jest ten, kto jest podmiotem prawa naruszonego publicznego. Pozytywne ustawo - dawstwa roztrzygają kwestję tę nie teoretycznie, lecz albo przez enumerację tj. wyliczenie wszystkich przypadków, w których jednostce przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego, albo podają niejako klauzulę generalną, będącą uogólnieniem, pozwalającem objąć wszystkie przypadki należące do kompetencji sądownictwa administracyjnego. I tak np. ustawa austrjacka o trybunale admin. z r.1875 postanowiła, że do jego kompetencji należą wszystkie sprawy, w których jednostka uważa, że przez sprzeczne z prawem rozstrzygnięcie albo zarządzenia władzy administracyjnej nastą - piło naruszenie jej praw.

Klauzula generalna ustawy austr. stara się więc oprzeć podstawę skargi na podmiotowem prawie publicznem.

Zupełnie odmiennie przedstawiają się pod tym względem stosunki w Anglji. Tam nieznane jest pojęcie prawa admin.,niema ścisłego rozdziału między prawem prywatnem a publicznem i niema sądownictwa administracyjnego. Każde zarządzenie władzy może być zaskarżone przed sąd zwyczajny. Tego rodzaju stosunki mogły się wytworzyć tylko w tak doświadczonem i wysoko stojącem społeczeństwie jak angielskie i dzięki długotrwałemu historycznemu rozwojowi wszelkich publicznych instytucji.

27/. Sądownictwo administracyjne.

Przy omawianiu problemu sądownictwa administracyjnego określa się zazwyczaj,że chodzi tu o ochronę jednostki i gwarancję dla praw podmiotowych jednostki w stosunku do działań i zaniechań władz państwowych. Pogląd ten jest jednak zbyt ciasny. Decydującym czynnikiem dla teoretycznego sformułowania istoty sądownictwa administracyjnego jest kontrola administracji. Zadaniem sądownictwa administracyjnego jest czuwanie nad legalnością postępowania władz publicznych bez względu na interes jednostki. Łatwo może się zdarzyć,że mimo,iż nie chodzi wcale o prawa jednostki,sąd administracyjny będzie musiał uchylić jakąś sprzeczną z normą pozytywnego prawa,czy też z użytecznością publiczną decyzję organów administracji publicznej; nie wystąpi on wtedy bynajmniej w obronie czyichkolwiek praw podmiotowych publicznych,lecz jedynie spełni postulaty,związane z istotą nowoczesnego państwa praworządnego,postulaty kontroli działalności organów państwa. Ten więc właśnie wzgląd,a nie inny, musi tu odegrać rolę decydującą. Kontrola,wykonywana przez sądy admin. nad przestrzeganiem ze strony organów administracji publicznej norm obowiązującego prawa,oraz interesów użyteczności publicznej,jest zarazem zabezpieczeniem sfery działania jednostek przed jakimkolwiek jej naruszeniem przez organa administracyjne. Tak więc ochrona praw,względnie interesów jednostki jest akcesoryjnem zadaniem sądownictwa administracyjnego, którego głównym i podstawowym celem jest kontrola administracji.

Na podstawie dzisiejszego stanu sądownictwa adminisr. w państwach zorganizowanych sposobem nowożytnym,można zasadnicze znamiona tego sądownictwa określić następująco:

Istoty sądownictwa administr. szukać należy nie w treści,ale we formie tych czynności wzgl.tych działalności administr.,które składają się na pojęcie sądownictwa administr. Formą tej działalności państwowej,którą nazywamy sądownictwem administr. jest przedewszystkiem akt sądowo- administr.

Aktem sądowo-administr. jest ten akt administr.,który został wydany przy współudziale interesowanego obywatela,jako strony w znaczeniu cywilno-procesowem,przyczem ten współudział musi być warunkiem ważności i prawomocności aktu. Przeciwnie jednak niż w dziedzinie prawno-cywilnej, bez sądownictwa administr.porządek prawno-publiczny istnieć może. Sądownictwo administr. jest tylko wzmocnieniem stanowiska jednostki wobec państwa. Znaczenie tego sądownictwa potęguje się w miarę powoływania do wykonywania odrębnych niezawisłych sądów, wzgl. przez współudział,czynnika obywatelskiego. Organizacja sądownictwa administr.może być różna:

1/ sądy administr. mogą być zorganizowane w całym toku instancji zupełnie odrębnie od władz administr. /konst,17 marca/,

2/ pewne organa państwowe lub samorządowe mogą mieć powierzone sobie funkcje sądów administr.,które sprawiają obok swych funkcji administr./Francja/ przyczem ewentualnie w najwyższej instancji występuje organ będący tylko sądem administr. /Prusy/.-

3/ istnieje tylko jedna instancja sądownictwa administr. zorganizowana jako najwyższa,kompetentna jednak dopiero wówczas,gdy sprawa przeszła cały tok instancji władz administr./b.Austrja/,obecny stan w Małopolsce oraz w b.zab.rosyjskim.

Sądy administr.mogą się składać wyłącznie z urzędników /Austrja/,lub mogą być zorganizowane przy współudziale czynnika obywatelskiego /Francja - konst.17.marca/.

28/. Stan sądownictwa admin.w poszczególnych państwach.

Anglja: Myśleniu prawnemu angielskiemu nieznane jest zgoła pojęcie prawa administracyjnego;nie zachodzi więc w Anglji wcale potrzeba stwarzania systemu sądów,orzekających o tej właśnie kategorji prawa. Termin prawa administracyjnego obcy jest wogóle tak praktyce,jak i teorji prawa angielskiego. W Anglji każde działanie władzy publicznej bez względu na to, przez kogo,lub przeciw komu zostało podjęte,podlega zaskarżeniu przed sąd zwyczajny,co jest jedynym środkiem,zapomocą którego może być

stwierdzone,lub zakwestjonowane jego prawo. W braku wszelkiej naukowej klasyfikacji prawa administracyjnego,niepotrzebne jest tworzenie w Anglji osobnej kategorji sądów,któreby miały za zadanie orzekanie w sporach,wynikających z tego prawa. Dlatego też sądownictwo zwyczajne ujęło w swoje ręce wszystkie wogóle kwestje sporne bez względu na to, czy stronami spornemi są dwaj obywatele,czy też dwie władze publiczne,czy wkońcu obywatel i władza publiczna. Rozróżnianie tych kwestyj wogóle niema tu miejsca w przeciwieństwie do tych wszystkich państw,w których przyjęto system prawa administracyjnego. Jakkolwiek więc kontrolę czynności władz publicznych wykonywują w Anglji zwyczajne sądy cywilne,względnie karne /kryminalne/, a niema specjalnego forum dla orzekania o działaniach,czy też wuajemnych stosunkach tychże władz - nie należy jednak z tego wnosić,jakoby w praktyce istniała tam zupełna swoboda w sporach jednostki z władzą publiczną, i jakoby te spory nie miały pewnych cech specjalnych,wyróżniających je z pośród zwyczajnych sporów między jednostkami.- Urzędnik angielski,który w wykonaniu urzędu publicznego przekroczył granice upoważnienia ustawowego, jest bez względu na okoliczności uboczne,traktowany na równi z każdym innym obywatelem,czyto przez sąd cywilny,o ile podłożem sporu jest kwestja odszkodowania,czyto przez sąd karny, o ile chodzi o przestępstwo. Sąd decyduje wyłącznie wedle swej opinji prawnej nie powodując się względami politycznemi,czy innemi,co daje ludności pełne zabezpieczenie przed fawo - ryzowaniem administracji,oraz tolerowaniem arbitralności i samowoli władz. Z drugiej jednak strony podporządkowanie stosunków,opartych na prawie publicznem pod przepisy prawno-prywatne - musi oddziaływać ujemnie na sprawność administracji publicznej. Sędzia zwyczajny,biegły w prawie prywatnem,przenosi mimo woli zasady prawa prywatnego na teren prawa publicznego i z tej przyczyny także nie może należycie wyrokować w kwestjach prawno- publicznych.

Tok instancji w angielskiem postępowaniu sądowo-administracyjnem przedstawia się następująco:

A/. Pierwszą instancję tworzą sędziowie pokoju,rozstrzygający albo pojedynczo,albo też na sesjach nadzwyczajnych,lub też zwyczajnych /kwartalnych/.

B/. Drugą instancją,działającą na skutek odwołania od wyroku sędziego pokoju,jest sesja kwartalna, orzekająca jednak w tym charakterze

na zasadzie specjalnej procedury.

C/. Trzecią instancję stanowią wreszcie właściwe sądy państwowe.

W postępowaniu przed tymi sądami, jako sądami administracyjnemi wyrobiła się w Anglji w drodze długotrwałej ewolucji pewna specjalna procedura w formie poleceń i reskryptów. Na całość tej specjalnej procedury sądowo-administracyjnej składają się następujące formy:

I. Tzw. Writ of Certiorari, mający na celu przeszkodzenie nieprawnym orzeczeniom władz publicznych. Wywodzi się on ze średniowiecznej jeszcze tendencji anglo-normanskiej, że wszystkie czyny sędziego pokoju są osobistem działaniem króla i że wobec tego król, jako mocodawca ma prawo rozpoczętą już nawet sprawę swemu pełnomocnikowi odebrać i innemu do załatwienia poruczyć. Otóż "Writ of Certiorari" polega na tem, że sąd wyższy może w razie bardzo znacznych i oczywistych wad w postępowaniu zawiesić zaczepione orzeczenie i samemu wydać decyzję co do kwestji mocy i ważności orzeczenia sądu niższego, atoli bez możności prowadzenia nowych dowodów, a tylko na podstawie stanu faktycznego, ustalonego w I instancji. Postępowanie opiera się na reskrypcie, skierowanym do sędziego pokoju, na który ten ostatni wysyła wedle ustalonego formularza sprawozdanie na pergaminie zaopatrzone pieczęcią i podpisem.-

II. Tzw. "Writ of mandamus". jest drugim środkiem prawnym, wyrobionym przez angielską praktykę sądową. Pod względem celu różni się ten środek od omawianego poprzednio tem, że podczas gdy "Certiorari" ma na celu przeszkodzenie nieprawnym orzeczeniom władzy, to "Mandamus" służy do wymuszenia na tej władzy spełnienia przez nią pewnego pozytywnego, z mocy ustawy na niej ciążącego obowiązku. Król ma prawo zmusić każdą wogóle władzę do wykonywania jego poleceń - oto początek tradycji "Writ of Mandamus". W imieniu króla prawo to wykonywa sędzia państwowy, nakazując władzy spełnienie danej czynności stosownie do jej urzędu i obowiązku. W zasadzie właściwym jest tu Sąd Ławy Królewskiej. Procedura polega na tem, że ministerstwo, lub też inna władza centralna, działając sua sponte, lub też na wniosek strony zainteresowanej, zwraca się do sądu państwowego o wydanie reskryptu of mandamus, nakazującego opornej władzy administracyjnej spełnienie obowiązku na niej ciążącego pod rygorem egzekucji sądowej. Władza ta może przed wydaniem tego reskryptu przez sąd państwowy przedstawić Sądowi przeciwdowody, dając mu tem samem możność dokładnego i bezstronnego

zbadania sprawy przed ostatecznej jej załatwieniem; stanowi to gwarancję, że ministerstwa nie będą miały tutaj pola do samowoli wobec władz lokalnych,oraz doarbitralnego przeprowadzenia swych zamiarów. Gdyby jednak odnośna władza,mimo wydania przez sąd państwowy reskryptu "of mandamus", nakazanego obowiązku nie spełniła,natenczas staje się w osobach swych członków winną lekceważenia nakazów sądu państwowego,skutkiem czego członkowie ci mogą być bezzwłocznie osadzeni w więzieniu na czas aż do zadośćuczynienia prawu. Szczególne znaczenie tego środka występuje na jaw wtedy, gdy chodzi o stosunek władz państwowych do korporacyj miejskich,w których czynność - wobec istnienia wciąż obowiązujących,a przestarzałych przywilejów, władza sądowa,czy administracyjna nie może wkraczać na innej drodze. W praktyce jednak jest "Writ of mandamus" używany obecnie stosunkowo bardzo rzadko,gdyż sam fakt jego istnienia jest dostateczną pobudką dla organów administracji lokalnej do postępowania po linji rozporządzeń ministerjalnych.

III. Tzw. "Writ of habeas corpus" jest trzecim środkiem prawnym,mającym na celu uniemożliwienie w drodze orzeczenia sądowego samowolnego pozbawiania obywateli wolności przez władze administracyjne,w drodze zastosowania go przez pokrzywdzoną jednostkę w każdym poszczególnym wypadku aresztowania. Wywodzi się on ze słynnego aktu habeas corpus,stanowiącego powszechną kontrolę prawną nad uprawnieniem administracji do pozbawienia wolności obywateli.

Belgja,Włochy,Norwegja,Szwecja,Danja,Szwajcarja i Holandja mają w mniejszym,lub większym stopniu wyszystkie klasyczne cechy systemu, "angielskiego",gdyż spory tak natury prawno-prywatnej,jak i prawno-publicznej rozstrzygane są w tych państwach przez sądy zwyczajne.

Austrja: Sądownictwo admin.opierało się na ustawie z 22.X.1875 o Trybunale administracyjnym i ustawie zasadniczej z 21. XII. o Trybunale państwa. Trybunał administr. jest kompetentny na podstawie przedstawionej wyżej klauzuli generalnej wszędzie tam,gdzie nastąpiło naruszenie:

1/ podmiotowego prawa publicznego,

2/ jednostki prywatnej.

Władzami administracyjnemi,przeciwko którym można wnieść zażalenie do trybunału administr.są organy administr.państwowe i samorządowe

/krajowe,powiatowe,gminne/.Ustawa wylicza wyraźnie,które sprawy są wykluczone z kompetencji trybunału administracyjnego.Należą tu między innemi sprawy,w których władze admin. rozstrzygają według swobodnego uznania, sprawy dyscyplinarne,rozstrzygnięcia komisji podatkowych i in.

Trybunał administr.może działać tylko na żądanie stron. Wniesienie skargi dopuszczalnem jest dopiero wówczas,gdy sprawa przeszła już wszystkie instancje. Trybunał admin. rozstrzyga na podstawie tego stanu rzeczy, który został przyjęty w ostatniej instancji,sam stanu faktycznego nie ustala i może tylko odnośne zarządzenia znieść lub zatwierdzić - niema więc prawa zmieniać go,ograniczając się tylko do revisio in jure. Rozstrzygnięcie trybunału administr.wiąże władze administracyjne. W razie zniesienia zarządzenia ostatniej instancji przez trybunał admin. sprawa wraca do pierwszej instancji.

Ponieważ jednak odwołanie do trybunału admin.nie wstrzymuje wykonania zarządzenia,przeto może się zdarzyć,że rozstrzygnięcie trybunału admin. nastąpi za późno,wówczas władza administr.jest obowiązana krzywdę w ten sposób powstałą naprawić w sposób i środkami,które uzna za stosowne.

W pewnym zakresie sądem admin. był także trybunał państwa będący poza tem sędzią w konfliktach kompetencyjnych. Jako sąd administracyjny rozstrzygał Trybunał Państwa: a/ roszczenia poszczególnych królestw i krajów do państwa i naodwrót,krajów między sobą,oraz wkońcu roszczenia gmin,korporacyj względnie i obywateli do państwa i naodwrót,o ile roszczenia te nie nadawały się do dochodzenia na zwyczajnej drodze sądowej,tj. o ile miały charakter roszczeń prawno-publicznych.

b/ zażalenia obywateli przeciw naruszeniu konstytucyjnie im zagwarantowanych praw politycznych.

Trybunał państwa rozstrzygał sprawę merytorycznie.

Austrjacka procedura sądowo- administracyjna okazała się w praktyce ogromnie uciążliwą i przewlekłą,co jest oczywiste,skoro musiała zazwyczaj obejmować aż IV.instancje /III.instancje władz administr. i Najwyższy Trybunał Administracyjny/,a Trybunał,nie mając możności merytorycznych rozstrzygania spraw,mógł tylko akt administracyjny najwyższej władzy skasować i odesłać I.instancji do ponownego załatwienia.

Rosja: Ustawodawstwo rosyjskie nie znało sądownictwa admi -

nistracyjnego. Na terenie więc b.zab.rosyjskiego istniało ono do ustawy o najwyższym trybunale administr.tylko o tyle,o ile poszczególne ustawy polskie dawały jednostce prawo odwołać się od rozstrzygnięcia ostatniej instancji administracyjnej do Sądu najwyższego. Sąd ten w takim razie spełniał odnośnie do b.zab.rosyjskiego funkcje sądu administr. podobnie jak w b.zab.austrjackim.

IV Węgry:/ Sądownictwo administracyjne na Węgrzech przypomina formalnie ustrój austrjacki,faktycznie zaś jest typem pośrednim między ustrojem austrjackim,a pruskim. Ustawą z r. 1896 utworzono na Węgrzech Trybunał Administracyjny,skonstruowany na wzór austrjackiego,jako jedyną instancję węgierskiego sądownictwa administracyjnego i siedzibą w Buda - peszci . Trybunał ten jednak nie jest,jak austrjacki ,wyłącznie instancją kasacyjną,lecz na wzór pruski może rozstrzygać także i merytorycznie./ Nie przyjęto tu dalej,jak w b.Austrji metody klauzuli generalnej,lecz przeciwnie na wzór pruski przyjęto metodę enumeracyjną,tj.taksatywnego wyliczenia w ustawie spraw,podpadających kompetencji Trybunału. Odpadła tu tem samem austrjacka koncepcja praw podmiotowych publicznych jako podstawa kompetencji sądów administracyjnych; każdy, kto czuje się po - [illegible]ony rozporządzeniem władzy administr. może się odwołać do Trybunału Administracyjnego. Czynić to mogą w równej mierze i urzędnicy publiczni,broniąc kompetencji danej władzy administracji publicznej. Skrajnie pojęta zasada enumeracyjna nie może okazać się praktyczną ze względu na niemożność wyczerpania przez ustawodawcę wszystkich stosunków codziennego życia. Nowelą więc z 1907 roku zmieniono ustawę z 1896 w ten sposób,iż w miejsce poprzednio ściśle przeprowadzonej kompetencji Węg. Tryb.Administr.,odtąd poddane zostały jego kompetencji wszystkie wogóle orzeczenia władz administracyjnych,naruszające normy ustawowe /klauzula generalna/.

29/. V Francja /: Francja jest kolebką dzisiejszego sądownictwa administracyjnego. Wytworzony przez nią system sądów administracyjnych stał się bezpośrednim wzorem dla szeregu innych państw.

Sądami administr. są sądy prefekturalne /w każdym departamencie/ oraz w drugiej i ostatniej instancji Rada Stanu.

Rada Stanu jest centralnym punktem całego administracyjnego systemu Francji. Organ ten znany już był w XIII.w. jako rada przyboczna króla pod nazwą "Rada Królewska" względnie Wielka Rada". Instytucja ta zanikła w czasie wielkiej rewolucji. Dopiero ustawodawstwo Konsulatu przywraca ją jako "Radę Stanu". Napoleon w konstytucji konsularnej z r. 1799.wznowił Radę Stanu jako ciało doradcze i opinjodawcze przy boku konsulów,potem zaś także i jako najwyższy sąd administracyjny. To właśnie stało się podstawą dalszej ewolucji Rady Stanu,której obecna organizacja opiera się na ustawach z roku 1849.,1872.i 1879. Funkcje Rady Stanu są trojakie:

1/. doradcze,polegające na wypowiadaniu opinji co do projektów prawodawczych,przedstawiających przez ministra lubprzekazanych jej przez parlament.

2/. administracyjne,ponieważ wszystkie kwestje,wypływające z administracji publicznej mogą być przedstawiane radzie przez prezydenta lub ministrów,a także ponieważ pewne dekrety i postanowienia nie miałyby mocy prawnej,jakkolwiek ta opinja niekoniecznie musi być uwzględnioną.

3/. sądowa,ponieważ działa jako najwyższy sąd administracyjny.

Przewodniczącym rady jest minister sprawiedliwości jako kanclerz państwa. Rada składa się prócz ministra z 35 zwyczajnych radców mianowanych i dymisjonowanych dekretem prezydenta i uchwalonym przez radę ministrów i 21 niepłatnych radców nadzwyczajnych będących osobami biorącemi bezpośredni udział w administracji,mianowanych i zwalczanych zwyczajnymi dekretami prezydenta. Oprócz tego istnieją jeszcze członkowie podwładni, sprawozdawcy/ maitres de requètes/i assesorowie / auditeurs/,których obowiązkiem jest przytowanie raportu o sprawach będących na porządku dziennym Rady. Sprawozdawcy i audytorzy głosują tylko w tych sprawach,które referują,w innych sprawach sprawozdawcy mają głos tylko doradczy,audytorzy nawet tego są pozbawieni.

Rada stanu dzieli się na 6 sekcji; z tych pierwsze cztery zajmują się sprawami administracyjnemi,mając przydzielone sobie poszczególne resorty i fungując w ich zakresie jako ciała opinjodawcze,względnie doradcze,dwie zaś pozostałe są sądami administracyjnemi ostatniej instancji. Każda sekcja administracyjna składa się z prezesa,5 zwyczajnych radców stanu oraz odpowiedniej liczby radców nadzwyczajnych,sprawozdawców i audytorów

Sekcje sądowo-administracyjne mają ustrój odrębny licząc w swym składzie jedynie przewodniczącego i 6 zwyczajnych członków; nie mogą do tych sekcyj należeć nadzwyczajni członkowie ponieważ są urzędnikami administracji publicznej,a więc sądziliby sami siebie; z tego samego powodu wykluczeni są ministrowie od obecności na posiedzeniach tych sekcyj,a minister sprawiedliwości od przewodnictwa.

Piąta i szósta sekcja Rasy Stanu występować mogą albo:

I./jako I-sza i ostatnia instancja /Tribunal de prémier et dérnier ressort/ we wszystkich tych wypadkach,w których niekompetentne są inne sądy administracyjne,w szczególności zaś niekompetentne są rady prefekturalne. Przedewszystkiem w tym charakterze podpadają orzecznictwu Rady Stanu t.zw. "recours pour excès de pouvoir" tj.spory z powodu przekroczenia władzy, nadto sprawy wyborów do rad generalnych w departamentach i inne.

II./ jako II instancja /Tribunal d'appel/,w charakterze instancji odwoławczej od orzeczeń,wydanych w I.instancji przez rady prefekturalne,przez sądy kolonjalne i przez ministrów.

III./ jako III.instancja / Tribunal de cassation/ zawsze wtedy,kiedy w pewnych specjalnych rodzajach spraw odwołanie od wyroku sądu administracyjnego I.instancji wpływa nie do Rady Stanu jako II.inst.,lecz do sądów specjalnych.

Rady prefekturalne występować mogą - prócz drobnych wyjątków - tylko w charakterze sądów administracyjnych I.instancji. Do wspomnianych wyjątków zaliczyć można sprawy,związane z robotami publicznemi,rozstrzygane w I.inst.przez ministrów,jako sędziów administracyjnych,a w II.inst. przez rady prefekturalne. W skład rady prefekturalnej w każdym departamencie wchodzi 3 członków,a w departamencie Sekwany /paryskim/ 9 członków, zawsze mianowanych i usuwanych przez głowę państwa na wniosek ministra spraw wewnętrznych.

Ustalenie granic między sporami zwyczajnemi,a administracyjnemi nasuwało we Francji znaczne trudności. Dopiero długoletnia praktyka Rady Stanu ustaliła zasady racjonalnego rozdziału kompetencji. Orzeczeniem z 1903.przekazała Rada Stanu sądownictwu administracyjnemu spory, pozostające w związku ze spełnianiem funkcyj publicznych /services publiques/,przydzielając wszystkie inne orzecznictwu sądownictwa zwyczajnego.

Praktyka Rady Stanu wytworzyła 4 rodzaje postępowania w spo-

rach administracyjnych:

I. Postępowanie kasacyjne, które wykształciło się jako prawo zwyczajowe, wytworzone przez judykaturę Rady Stanu,ograniczającą coraz to bardziej ilość tych aktów administracyjnych,które z powodu swego charakteru dyskrecjonalnego pozostawały przedtem poza ingerencją Rady Stanu.Postępowanie to posiada następujące cechy:

a/jest skierowane przeciw aktowi administracyjnemu,prawomocnie już wydawaniu i skutecznemu nazewnątrz, b/,odnosi się do aktów władczych,a nie zawiadowczych, c/ zmierza do kasacji,a nie do reformacji, d/ chroni nie tylko same prawa,ale i zagrożone interesy, e/ wobec tego obejmuje także i te akty administracyjne,które zostały wydane na zasadzie dyskrecjonalnej władzy egzekutywy.

Rekurs w tem postępowaniu,tzw.rekurs z powodu przekroczenia władzy /recours pour excés de pouvoir/może być wniesiony wtedy,o ile rekurującemu chodzi o unieważnienie działania władzy administracyjnej z powodu przekroczenia przez nią udzielonego jej upoważnienia prawnego,przez:

I. naruszenie prawa materjalnego

II.naruszenie prawa formalnego

III.przekroczenie kompetencji,oraz

IV. tzw."détournement de pouvoir" tj.skrzywienie władzy.

Ten ostatni rodzaj postępowania jest wytworem wieloletniej praktyki Rady Stanu. Chodzi tu o kasację przez Radę Stanu aktów administracyjnych,które wprawdzie pozornie zgodne są z ustawą,ale sprzeciwiają się celowi, motywom i duchowi ustawy, Władza administracyjna w tym wypadku nie narusza prawa materjalnego,ani formalnego,ani też nie przekracza swej kompetencji,jednak drogą obejścia norm obowiązującego ustawodawstwa, stara się przez swą działalność spełnić inne cele, aniżeli te,dla których została powołaną do życia. /Przykłady "détournement de pouvoir" :mer komuny zakazuje sprowadzać mięso do miasta wszystkim rzeźnikom,z wyjątkiem rzeźni miejskiej,albo zakazuje stawać na drodze publicznej wszystkim wozom z wyjątkiem jednego przedsiębiorcy, lub wkońcu zakazuje tylko jednemu towarzystwu muzycznemu wychodzić na drogę publiczną,a innym pozwala./

II. Tzw.właściwe postępowanie sądowo-administracyjne posiada następujące cechy charakterystyczne:

a/ odnosi się do aktów zawiadowczych,a do władczych tylko o tyle,o ile

ustawa wyraźnie i taksatywnie przekazuje je na drogę tego właśnie postępowania,

b/ zmierza do reformacji, a nie tylko do kasacji /sąd adm. rozstrzyga tu więc i merytorycznie/,

c/ nie chroni interesów, lecz jedynie prawa podmiotowe publiczne,

d/ nie podlegają orzecznictwu Rady Stanu na tej drodze akty administracyjne wydane w granicach swobodnego uznania organów administracyjnych.

Sądownictwo administracyjne francuskie posiada zatem, w odróżnieniu od państw innych, prócz kasacji również merytoryczne rozstrzyganie spraw. Inne państwa mają albo wyłącznie kasacyjny sposób rozstrzygania sporów sądowo-administracyjnych /np.b. Austrja, Polska wedle ustawy z 3.VIII 1922/, albo też sposób wyłącznie merytorycznego rozstrzygania /np. Węgry/.

III. Tzw. postepowanie interpretacyjne, wywodzi się z zasady, przyjętej przez prawo francuskie, że sądy zwyczajne nie są kompetentne do rozstrzygania kwestyj, które dla wyroku sądowego mogą mieć znaczenie przesądzające, tj. takich, które muszą być osądzone przed zasadą, podpadającą orzecznictwu zwyczajnego sądu. W takim razie sąd zwyczajny postępowanie co do kwestji głównej zawiesza, odsyłając sprawę właściwej władzy celem urzędowej niejako interpretacji danego zaczepionego aktu administracyjnego; interpretacja ta po wznowieniu postępowania merytorycznego przed sądem zwyczajnym będzie dla tego sądu wiążącą. To samo ma miejsce, gdy chodzi o rozstrzygnięcie kwestji ważności, lub nieważności jakiegoś aktu administracyjnego, jako kwestji przesądzającej spór.

IV. Tzw. postepowanie represyjne opiera się na kompetancji represyjnej rad prefekturalnych. Przyznana im jako sądom administracyjnym kompetencja represyjna nie obejmuje jednak możności pozbawienia wolności obywatela, a ograniczoną jest jedynie i wyłącznie do prawa nakładania grzywien. Organizacja i procedura sądów administracyjnych w Hiszpanii opiera się od roku 1888. na wzorze francuskim.

30/ **Prusy:** Ustrój sądowo - administracyjny niemiecki w istocie rzeczy jest oparty na wzorach zarówno angielskich, jak i francuskich. W szczególności występuje tu znakomite połączenie organizacyj władz samorządowych /Anglja/, administracji państwowej /Francja/ ze specjalną na szczycie instancją sądowo - administracyjną, będącą niejako dachem całego

gmachu. Sądownictwo administracyjne niemieckie jest trójstopniowe: a/ I. instancję stanowią t.zw. "wydziały powiatowe" względnie "miejskie", które są zarazem organem powszechnej administracji państwowej i samorządowej pod przewodnictwem urzędnika administracyjnego, ledz z udziałem czynnika obywatelskiego, b/, II instancję stanowią t.zw. "Wydziały Obwodowe", będące zarazem organem powszechnej administracji państwowej, /lecz nie samorządowej/ o składzie również mięszanym. Najwyższą instancją jest najwyższy trybunał administracyjny, będący organem wyłącznie sądowo-administracyjnym, a składający się z prezydenta, prezesów, senatorów i sędziów, z których połowa musi mieć kwalifikacje na urząd sędziowski. Właściwość pruskiego sądownictwa adminitr. ustalona jest klauzulą enumeracyjną, tzn., że ustawodawstwo wylicza szczegółowo te kategorje spraw, które należą do kompetencji sądów admin.

Wydziały powiatowe rozstrzygają zatargi wynikające z wyborów w Amstbezirkach i gminach, zatargi co do granic, co do rozkładu podatków powiatowych i wodnych, spraw wykształcenia publicznego, dróg lądowych i wodnych, spraw budowlanych i sanitarnych. Wypadki, w których sprawy te mają być wnoszone do sądu apelacyjnego, są wyliczone w różnych ustawach, szczególnie zaś w dużej ustawie o kompetencji, wymieniającej pozytywnie znaczną liczbę wypadków, w których może być wytoczona sprawa przeciwko danej władzy, a temsamem negatywnie stwierdzającej, że w e wszystkich innych wypadkach może być tylko wniesiona skarga do odpowiedniej władzy kontrolującej.

Od decyzji wydziału powiatowego we wszystkich wypadkach nie zabronionych wyraźnie przez prawo, przysługuje możność apelacji do wydziału obwodowego. Te ostatnie są zarazem sądami I. instancji dla podobnych zatargów wynikających pomiędzy powiatami, dla spraw politycznych w gminach, liczących więcej niż 10.000 mieszkańców lub w miastach powiatowych, a także dla spraw wytaczanych przez landrata /na zasadzie legalności lub niekompetencji/ przeciwko sejmikom lub wydziałom danych powiatów.

Najwyższy sąd admin. /Oberverwaltungsgericht/ jest:

a/ sądem rewizyjnym dla wyroków, wydawanych przez wydziały obwodowe w drugiej instancji,

b/ sądem apelacyjnym dla wyroków tychże sądów w innych wypadkach ,

c/ sądem I instancji rozstrzygającym skargi powiatów przeciwko nałożonym na nie podatkom prowincjonalnym, skargi prezydentów naczelnych przeciwko sejmikom, wydziałom i komisjom prowincjonalnym. Najwyższy sąd posiada także prawo zarządzenia, żeby pewna sprawa była powtórnie sądzona przez sąd, który ją poprzednio rozpatrywał. Wszystkie sądy powyższe rozstrzygają merytorycznie.

31/ Polska: Według dekretu naczelnika państwa z dn.8.II.1919.r. art.5 przejął zakres działania Trybunału administr. odnośnie do terenu b.zab.austr. Sąd najwyższy w Warszawie. Odnośnie do b.zab.pruskiego atrybucje najwyższego sądu admin. w Berlinie przejął sąd nadziemiański, później sąd apelacyjny w Poznaniu, przy którym stworzono Senat Administracyjny. W b.zab.rosyjskim, w chwili objęcia go przez Państwo Polskie, sądownictwo administracyjne wogóle nie istniało.

Przejściowo obowiązywały więc w dalszym ciągu zasady państw zaborczych /patrz Austrja, Prusy z tem, że wydział obwodowy nosi obecnie nazwę Wojewódzki sąd administracyjny/ i to aż do utworzenia Najw. Trybunału administracyjnego, który zapowiedział art.75. Konstytucji niewłaściwie zamieszczony w rozdz.III, zatytułowanym: "Władza wykonawcza.", mówiąc:

"Do orzeczenia o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej, jak i samorządowej, powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele."

W ten sposób powyższy artykuł konstytucji ustalił następujące zasady:

I. Ustawa wykonawcza do Konstytucji powoła do życia w terminie nieokreślonym sądownictwo administracyjne, jednolite dla całego państwa, a conajmniej dwustopniowe, skoro na czele ma stać Najwyższy Trybunał Administracyjny, w żadnym jednak razie nie jednostopniowe.

II. Instytucja ta oparta ma być w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego.

III. Ów Najwyższy Trybunał Administracyjny mający stanąć na czele sądownictwa administracyjnego, ma być w każdym razie wyodrębniony od sądów zwyczajnych w swej strukturze organizacyjnej.

IV. Celem sądownictwa administracyjnego będzie "orzekanie o legalności

aktów administracyjnych". Ze słów tych wynika,że akt administracyjny musi koniecznie powstać przed wszczęciem sporu administracyjnego,a więc sądy administracyjne polskie winny funcjonować tylko a posteriori; tem samem wykluczone być muszą skargi o ustalenie. Przez użycie wyrażenia "do orzeczenia" ~~przeciwdziała~~ konstytucja,że wyroki sądów administracyjnych załatwiać będą spory merytorycznie,a nie kasacyjnie,słowa zaś "o legalności"wskazują wyraźnie na to,iż nie tylko te akty administracyjne,które naruszają prawo podmiotowe publiczne,lecz wogóle wszystkie akty administracyjne,sprzeczne z obowiązującem prawem przedmiotowem, niezależnie od ich wpływu na prawa jednostki,będą mogły być zaczepione na drodze sądowo-administracyjnej. Konstytucja staje więc w zasadzie na stanowisku dopuszczalności skargi popularnej,którą wnieść może w obronie legalności Quilibet ex populo.

Wynika z tego,że skargę przed sąd administracyjny może wnieść:
a/ podmiot pokrzywdzony w swoich prawach podmiotowych publ.
b/ władza administracyjna państwowa domagająca się orzeczenia,że akt administracyjny ciała samorządowego jest nielegalnym,wreszcie
c/ każdy obywatel.

Skarga wymaga oczywiście istnienia poprzednio aktu,niedopuszczalna będzie np. skarga o ustalenie / że ktoś jest obywatelem polskim/.

Nie ulegają zaskarżeniu przed sąd administracyjny również sprawy,w których władza rozstrzyga na podstawie swobodnego uznania.

Skład sądu administr.stanowić będzie element obywatelski i sędziowski.

Budowę polskiego sądownictwa administr.opartą na powyższych zasadach rozpoczęto od góry,tworząc ustawą z dn.3.VIII.1922 /Dz.u.R.p. Nr.67/22 p.600/,Najwyższy Trybunał administracyjny. Instancja ta miała wedle zamierzań ustawodawcy "aż do ustanowienia sądów administr.niższego stopnia z udziałem czynnika skargi na zarządzenia i orzeczenia,wydane w ostatniej instancji przez administracyjne władze rządowe lub samorządowe,o ile ustawa niniejsza prawa skargi nie wyłącza".Najw.Trybunał administracyjny niema prawa badać ważności ustaw należycie ogłoszonych; jego wyroki są ostateczne. Z pod orzecznictwa Najw.Trybunału administr. wyłączone są następujące sprawy: .
a/ sprawy należące do sądów zwyczajnych lub szczególnych,

b/ sprawy,w których władte administr.rozstrzygają wedle swobodnego uznania,

c/ sprawy mianowania na urzędy publiczne,chyba,że zachodzi wypadek pogwałcenia zastrzeżonego w ustawie prawa ich obsadzenia,lub przedstawienia kandydatów,

d/sprawy wojskowe z wyjątkiem spraw zaopatrzenia i uzupełnienia armji,

e/ sprawy dotyczące reprezentacji państwa i obywateli wobec państwa i władz obcych,

f/ sprawy dyscyplinarne.

Skarga wniesiona do trybunału nie wstrzymuje wykonania zaskarżonego zarządzenia,może to jednak nastąpić na żądanie skarżącego,skierowane do ostatniej instancji administracyjnej,jeżeli względy publiczne nię stoją temu na przeszkodzie,a skarżący mógłby w razie wykonania ponieść stratę niepowetowaną. Jeżeli instancja,do której żądanie takie zostało skierowane odmawia lub sprawę przewleka,może najwyższy trybunał admin. sam zarządzić wstrzymanie wykonania zarządzenia lub orzeczenia.

Skład najwyższego trybunału stanowią: pierwszy prezes oraz odpowiednia ilość prezesów i sędziów - wszyscy mianowani przez prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Rady ministrów z pośród kandydatów posiadających wykształcenie prawnicze. Nadzór ogólny nad najwyższym trybunałem admin. sprawuje pierwszy prezes,który sprawy dotyczące prezesów i sędziów wnosi na ogólne Zgromadzenie Trybunału.

Prawo wniesienia skargi do najwyższego Trybunału administr. przysługuje każdemu,kto twierdzi,że naruszono jego prawa,lub,że go obciążono obowiązkiem bez podstawy prawnej. Termin do wniesienia skargi wynosi 2 miesiące,licząc od dnia doręczenia zaskarżonego zarządzenia,lub orzeczenia skarżącemu. Skarżący może przypozwać do sprawy osobę trzecią,na której niekorzyść żąda uchylenia orzeczenia,lub zarządzenia władzy admin. i na odwrót osoba trzecia może i bez przypozwania domagać się dopuszczenia jej do uczestnictwa w sprawie i do obrony swoich praw.

Pozwanym może być tylko władza administracyjna,państwowa i samorządowa.

Posiedzenia trybunału są jawne i tajne. Rozprawa główna odbywa się z reguły jawnie w składzie 5 sędziów,wliczając w tę liczbę i przewodniczącego.

Trybunał administracyjny orzeka na podstawie stanu faktycz-

nego jaki okazuje się z faktów,któremi rozporządza ostatnia instancja admin.przy wydaniu zaskarżonego zarządzenia lub orzeczenia,a w razie nie przedstawienia przez nią aktów na podstawie stanu faktycznego,przedstawionego w skardze lub na rozprawie. Jeżeli trybunał uzna,że stan faktyczny sprawy wymaga uzupełnienia albo,że pozwana władza przyjęła ten stan sprzecznie z aktami,albo,że na szkodę skarżącego naruszono formy postępowania admin.,natenczas,nie zarządzając rozprawy głównej,uchyli wyrokiem zaskarżone orzeczenie lub zarządzenie z powodu wadliwego postępowania i odeśle sprawę napowrót do władzy admin.,która ma usunąć wady i wydać nowe zarządzenia lub orzeczenia.Jeżeli trybunał uzna skargę za uzasadnioną,uchyla zaskarżone zarządzenie,lub orzeczenie a władza administracyjna obowiązana jest wydać niezwłocznie nowe zarządzenie lub orzeczenie w tej sprawie.

Należące do ustawy z 5 sierpnia 1922 przepisy przechodnie postanawiają,że wszystkie sprawy,które wedle dotychczas obowiązujących ustaw należały do właściwości Sądu Najw.,a w myśl postanowień niniejszej ustawy należą do właściwości Trybunału,przekazuje się temuż Trybunałowi. W dalszym ciągu postanawiają te przepisy przechodnie,że z dniem wejścia w życie ustawy przechodzą na trybunał admin. kompetencje Senatu administr. Sądu Apelacyjnego w Poznaniu oraz kompetencje krajowego Urzędu Wodnego, ustanowionego pruską ustawą wodną z 7 kwietnia 1913.r.

Regulamin Najw. Trybunału admin. wydany został rozporządzeniem Prez.Rzpltej z 31.VII.1925.r.Dz.u.Nr.60 p.630. Najwyższy Trybunał administr.dzieli się na izby wedle rodzaju spraw. Skład izby stanowi prezes i sędziowie wyznaczeni przez zgromadzenie ogólne. Zgromadzenie ogólne ustala podział czynności między izby. Dokonywa wyborów sędziów,załatwia sprawy dotyczące prezesów i sędziów itp.W zgromadzeniu biorą udział wszyscy prezesi i sędziowie. Przy najwż.trybunale admin.istnieje sekretarjat prawniczy,którego członków mianuje pierwszy prezes.Członkowie sekretarjatu prowadzą protokoły obrad,załatwiają sprawy administr.gospodarcze ewent.wypracowują na polecenie prezesów izb wnioski w sprawach procesowych. Poza tem istnieje Biuro Prezydjalne,oddział rachunkowy, kancelarja i bibljoteka. W sprawach dyscyplinarnych członków sekretarjatu i innych urzędników i funkcjonarjuszy powołuje pierwszy prezes Wyższą komisję dyscyplinarną.Wreszcie zawiera regulamin szereg przepisów pro-

ceduralnych.

Ustawą z dnia 28.V.1924.Dz.u.Nr.50 p.405 rozciągnięto moc obowiązującą ustawy o Najwyższym Trybunale i o kosztach postępowania przed Najwyższym Trybunałem admin. na obszar województwa śląskiego. Tem samem przeszły na Najw.Trybunał administr.kompetencje przekazane dotąd rozporządzeniem Śląskiej tymcz.Rady Wojewódzkiej - Senatowi administr. sądu apelacyjnego woj.śląskiego.

Sprawę kosztów postępowania przed najwyższym Trybunałem administr.reguluje ustawa z 22.IX.1922 /Dz.u.p.Nr.89/12 p.800/ i rozp. Rady Min.z 18.VIII.1923.Dz.u.p.Nr.86 p.670,z 20.IX.1923 Dz.u.126,z 3.III. 1924 Dz.u.Nr.21,z 28.III..Dz.u.31.- Mianowicie od skargi wniesionej do Najw.Trybunału administr.pobiera się opłatę zasadniczą,która może być w toku postępowania podwyższona o opłatę dodatkową na zabezpieczenie której skarżący składa kaucję. Porównanie brzmienia ustawy z 3.VIII.1922 r.z art.73.konstytucji pozwala stwierdzić niezgodność między ustawą,a konstytucją. I tak :

a/ Konstytucja przewidziała utworzenie sądownictwa administracyjnego do "orzekania o legalności aktów administracyjnych". Wyżej wspomniano już, że z przepisu tego bezwzględnie wynikać musi prawo zaczepienia przed sądem administracyjnym każdego wogóle aktu administracyjnego o zakwestjonowanej legalności. Tymczasem ustawa z 3.VIII.1922.przyznaje prawo do wniesienia skargi przed N.T.A.tylko temu,czyje prawo podmiotowe publiczne jest naruszone,lub kto jest obciążony obowiązkiem bez podstawy prawnej. Ustawa ścieśniła zatem znacznie szerzej w konstytucji pomyślaną kompetencję sądu administracyjnego jedynie do ochrony podmiotowego prawa publicznego. Ustawa polska poszła w tym kierunku za wzorem austrjackim z tą tyl różnicą,że udzieliła jednostce ochrony nie tylko w razie naruszenia jej podmiotowego prawa publicznego,lecz i w razie nieprawnego nałożenia na ko goś obowiązku,mającego oczywiście w pełni charakter publiczno-prawny.

b/ Konstytucja przewidziała wyraźnie współudział czynnika obywatelskiego i sędziowskiego,natomiast ustawa nie wprowadza czynnika obywatelskiego do N.T.A.,przewidując jedynie udział czynnika obywatelskiego,w utworzyć się mających w przyszłości sądach administracyjnych niższych instancyj.

c/ Konstytucja zapowiedziała powołanie sądownictwa administracyjnego "do orzekania",a więc do merytorycznego rozstrzygania spraw,tymczasem ustawa

wprowadziła wedle wzoru austrjackiego Najw.Tryb.Administracyjny,jako Trybunał kasacyjny. Powoduje to przewlekłość postępowania.

d/. Konstytucja wreszcie przewidziała conajmniej dwustopniowe sądownictwo administracyjne,ustawa zaś - znowu opierając się na wzorze b.Austrji - wprowadziła N.T.A. jako pierwszą i ostatnią instancję,do której zaskarżony być może akt administracyjny dopiero po wyczerpaniu całej hierarchji właściwych urzędów administracji publicznej. Tylko w województwach poznańskiem i pomorskiem zachował się odmienny,bo trójstopniowy ustrój sądownictwa administracyjnego. W ustroju tym :

I.instancję stanowią Wydziały ~~Państwowe~~ ze starostami na czele

II.instancję Wojewódzkie Sądy Administracyjne,

III.instancję stanowią Wojewódzkie Rady Administracyjne w danem województwie,względnie Najw.Tryb.Administracyjny w Warszawie.

32/. Zasady administracji.

Zasada legalności wymaga,aby administracja nie czyniła niczego,coby naruszało nietylko pozytywny porządek prawno-publiczny,lub prywatny,ale także objektywny porządek prawny.

Zasada moralności wymaga,aby administracja działała w zgodzie z prawem moralnem i nie naruszała poglądów etycznych społeczeństwa. Stanowi ona pewne uzupełnienie zasady legalności wykluczając z działalności państwowej nietylko cele,ale i środki niemoralne.

Zasada celowości żąda spełnienia istotnych zadań państwa, którymi są utrzymanie bytu i potęgi,utrzymanie wolności indywidualnej i poparcie dobrobytu i oświaty.

Zasada oportunizmu wymaga takiego zachowania się władzy administracyjnej w konkretnym wypadku,które przedstawia się jao najkorzystniejsze. W myśl tej zasady winien autorytet państwowy postąpić wbrew zasadzie legalności,jeżeli tego wymaga interes państwowy i wzgląd na cele i zadania państwa.

Zasada swobodnego ocenienia. Przez swobodne ocenienie w znaczeniu materjalnem rozumiemy możność,przysługującą władzy administracyjnej decydowania wedle swej woli czy ma w pewnym kierunku działać,czy też zaniechać działalności. Tylko więc od woli władzy zależy czy wogóle będzie działać,czy też nie.,albo czy postąpi tak,lub inaczej. W znaczeniu formalnem mówimy o swobodnem ocenieniu wtedy,gdy władza ocenia,czy w pewnym

konkretnym wypadku należy uważać pewien stan faktyczny w ustawie przewidziany za odpowiednio udowodniony. Podmiotem swobodnego ocenienia jest wszelki autorytet państwowy realny - przedmiotem zaś każdy akt administracyjny,który może powstać przy zastosowaniu zasady swobodnego ocenienia.

Prawną podstawę swobodnego ocenienia stanowią: wyraźne lub dorozumiane upoważnienia do swobodnego ocenienia zawarte w ustawie /np.ustawa określa minimalną i maksymalną granicę kary,a w tych granicach pozostawia wymiar kary swobodnej ocenie władzy administracyjnej, nadanie koncesji zawsze jest aktem swobodnego uznania władzy,austrjacka ustawa przemysłowa pozwala ministrowi przemysłu i handlu wedle swobodnej jego oceny uznać przemysł wolny za koncesjonowany, ustawa określa uprawnienie władzy admin.w następujący sposób: wojewoda mianuje urzędników tej a tej kategorji... upoważnia się ministra skarbu do ..../ - dalej ogólnikowe określenie ustawy /np.: "jeżeli zajdzie tego potrzeba"/, a wreszcie milczenie ustawy, o ile władza administr,nie działa sprzecznie z ustawą. Wreszcie pewne okoliczności nadzwyczajne,które z natury swojej wykluczają obowiązek władzy do przestrzegania istniejących pozytywnych ustaw,stanowić mogą faktyczne podstawy swobodnego ocenienia.

Swobodne uznanie władzy ulega oczywiście pewnym ograniczeniom i to zarówno prawnym,jak i faktycznym. Ograniczenia prawne mieszczą się w ustawach,rozporządzeniach,normaljach i regulaminach. Ograniczenia prawne mogą być pozytywne,lub negatywne. Pozytywne polegają na ten,że ustawa wymaga jednak do wydania aktu administracyjnego wedle swobodnego uznania,zaistnienia pewnych określonych okoliczności / np. do nadania koncesji,będącej zresztą aktem swobodnego uznania władzy, wymaga ustawa obywatelstwa polskiego,przepisanego wieku,fachowych kwalifikacji petenta i t.d./. Ograniczenia negatywne zachodzą wtedy,gdy przepis prawny zabrania władzy wydania pewnego aktu administracyjnego w przypadku zaistnienia pewnych określonych okoliczności /np.władza nie może nadać koncesji na prowadzenie przemysłu gospodnio-szynkarskiego, gdy zachodzi obawa pijaństwa,lub hazardu,jakiego mógłby się dopuścić proszący o nadanie koncesji/.

Ograniczenia faktyczne wynikają ze zwyczajów administracyjnych,precedensów,opinji fachowych /np.Izb handlowo przemysłowych/

i teoryj naukowych /z których władza czerpie często motywy dla swoich orzeczeń/. Precedensy,opinje fachowe i teorje naukowe stają się z biegiem czasu źródłem zwyczajów administracyjnych,a te stanowią dla ustawodawcy meterjał przy wydawaniu nowych ustaw.

Zasada swobodnego ocenienia sprzeciwia się poniekąd idei państwa prawnego,gdyż przy jej zastosowaniu owo skrępowanie działalności władzy administracyjnej nie może siłą faktu być daleko idące. Mimo to jednak według nowszej nauki /prof.Hilarowicz/ idea państwa prawnego i idea swobodnego ocenienia uważane są za równorzędne i wzajemnie uzupełniające si

Kryterjum,które powinno rozstrzygać,której z tych zasad przyznać urzeczywistnienie w pozytywnem prawie - powinien być wyłącznie interes państwa.

O R G A N I Z A C J A   A D M I N I S T R A C J I

Ogólne zasady organizacji władz.

33/. Państwo nie mające jak osoba fizyczna z natury organów dla spełnienia żywotnych funkcji,musi sobie takie organy wytworzyć. Ogół tych organów przez które państwo może działać stanowi jego organizację.Najwyż - szym przejawem życia państwowego jest R z ą d . On piastuje ideę państwową i on rozwija działalność będącą przejawem woli państwa. On też kieruje działalnością całej administracji,gdyż sam wszystkich czynności,z nią związanych wykonywać nie może. Rząd tworzy aparat administracyjny,-powołując do życia urzędy mające spełniać swe zadania w pewnych dziedzinach administracji,podporządkowując jedne drugim,określając ich ilość i zakres działania. Państwo więc do wykonania swych czynności potrzebuje odpowiednich organów stałych,które mogą być dwojakie:

a/ ściśle państwowe,czyli urzędy,

b/ organy służbowe.

34/. Ad a/. Urzędem w ścisłem tego słowa znaczeniu nazywamy organ który wykonuje funkcje publiczne z polecenia i w interesie państwa.

Urząd ma charakter publiczny tn.że stosunek urzędnika do

państwa nie jest prywatnym, lecz prawno-państwowym. Podstawą urzędu nie jest umowa, lecz przelanie części władzy, lub nałożenie pewnego obowiązku zawsze uskutecznione w interesie publicznym.

Urząd przedstawia ciągłość, tzn. zmiana osób nie wpływa na zmianę urzędu. Każdy urząd ma granicę swej działalności też ze względu terytorjum jak i na kompetencję.

Rozróżniamy trzy rodzaje urzędów:

1/ Urzędy właściwe, czyli zwierzchnicze, te, którym państwo powierza część władzy zwierzchniczej i które z tego tytułu posiadają albo imperium, albo jurysdykcję; do tej kategorji należą urzędy admini - stracyjne, sądowe i skarbowe.

2/ Drugi rodzaj stanowią urzędy, które nie posiadają właściwej władzy, albo wykonują z ramienia państwa pewne czynności publiczne. Nazywają się te urzędy opiekuńczemi, albo urzędami kultury; do takich należą urzędy profesorów, lekarzy i inżynierów.

3/ Urzędy pomocnicze /np. kancelaryjne, archiwalne, registratury itp./ służą do pomocy właściwym urzędom przy przygotowaniu i wygotowaniu ich zarządzeń.

Te urzędy pomocnicze ani nie posiadają władzy, ani nie wykonują żadnych samodzielnych czynności.

35/. Ad/ b/. Organ służbowy nie posiada ani władzy wydawania zarządzeń, ani nie spełnia funkcji urzędu pomocniczego, lecz ma zadanie ściśle wykonawcze tj. ma według otrzymanych instrukcji służbowych przeprowadzać techniczne wykonania zarządzeń. W wykonywaniu tych zarządzeń może organ służbowy mieć przyznaną sobie pewną samodzielność, jakiej zupełnie brak urzędom pomocniczym. Organem służbowym jest więc poborca podatkowy, organy egzekucyjne itp.

36/. System organizacji władz.

Przez system rozumiemy w tym wypadku zasady według których organizacja władzy ma nastąpić. Systemy te są następujące:

I. Centralizacja, decentralizacja,

II. System realny i prowincjonalny,

III. Koncentracja i dekoncentracja,

IV. Dualizm i zasada zespolenia,

V. Kolegjalność i jednoosobowość w budowie urzędów.

Centralizacja polega na tem, że w systemie tym cała administracja skupiona jest w ręku władz państwowych z wykluczeniem czynnika obywatelskiego /samorządu/.

Ustrój centralistyczny opartym być może na systemie realnym, albo na systemie prowincjonalnym.

System realmy polega na tem, że administracja w państwie podzielo jest wedle przedmiotów, czyli resortów administracji /oświata, przemysł i handel, sprawy wojskowe, zagraniczne i t.d./, a na czele każdego resortu stoi naczelny, za działalność całego resortu odpowiedzialny urzędnik, zwany ministrem, który władzą swoją obejmuje całe państwo. System prowincjonalny natomiast polega na tem, że dla pewnej części terytorjum państwowego, dla prowincji, istnieją odrębne władze centralne, które obejmują swą kompetencją tylko odnośną prowincję. System ten istniał w byłej dzielnicy pruskiej, dla której ministerstwo byłej dzielnicy pruskiej było odrębną władzą centralną we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw wojskowych, zagranicznych i celnych, które przekazane były ministerstwom w Warszawie. W obrębie ministerstwa b.dzielnicy pruskiej istniał jednak podział na 14 resortowych departamentów, tak, iż w granicach i obrębie systemu prowincjonalnego panował tu system realny.

Ze stanowiska spoistości państwa lepszym jest system realny, gdyż system prowincjonalny prowadzi do separatyzmu danej prowincji, a nawet do oderwania się tejże prowincji od całości państwa. Przeciwstawieniem centralizacji jest decentralizacja. System ten polega na powołaniu czynnika obywatelskiego /samorządu/ do współudziału w administracji. Samorząd tem może mieć charakter terytorjalny, gospodarczy, wyznaniowy, narodowościowy, kulturalny i t.p. Istniejąca w tym systemie współpraca obywateli z administracją państwową daje gwarancję, że załatwienie spraw uwzględniać będzie w wyższym stopniu interesy lokalne.

Stosunek władz samorządowych do władz państwowych w systemie decentralistycznym opierać się może na zasadzie dualizmu, lub na zasadzie zespolenia.

Dualizm polega na tem, że obok siebie, równolegle istnieje dwa odrębne organizmy władz państwowych i samorządowych, między któremi

niema żadnych łączników. Egzekutywa spoczywa tylko w ręku władz państwowych,a władze samorządowe zwracać się muszą do nich o wykonanie swych decyzyj. System ten uniemożliwia ściślejszą współpracę państwa ze samorządem. Istniał on pierwotnie w Galicji,jako kraju /namiestnik obok Sejmu Krajowego i Wydziału Krajowego z Marszałkiem Kraju na czele/,a dotychczas zachował się w ustroju władz powiatowych zaboru austrjackiego /Starosta obok Rady Powiatowej i Wydziału Powiatowego z Marszałkiem Powiatu na czel System dualistyczny istnieje także w najwyższej jednostce terytorjalnej państwa niemieckiego,to jest w prowincji,gdzie starszy prezydent sprawuje administrację państwową obok organów samorządu./sejmik prowincjonalny z Wydziałem Prowincjonalnym,na którego czele stoi jako przewodniczący tzw Landesdirektor,czyli Starosta Krajowy/.

Zasada zespolenia przewyższa w wysokim stopniu system dualizmu,gdyż umożliwia współpracę i wzajemną kontrolę czynnika państwowego i samorządowego. Polega ona na tem,że w organach wykonawczych administracji zespolony jest czynnik państwowy z czynnikiem obywatelskim pod przewodnictwem czynnika państowego./Np.Wydziały Powiatowe w b.zaborze rosyjskim i pruskim, złożone z 6 obywateli i starosty,jako przewodniczącego/. Do usunięcia dualizmu zmierzał w b.zab.austrjackim wniosek posła Juljana Dunajewskiego z r.1876,a po odrodzeniu się państwa polskiego instrukcja Polskiej Komisji Likwidacyjnej z 6 listopada 1918.r. Zarówno w obrębie władz państwowych jak i samorządowych panować może zasada koncentracji,lu dekoncentracji.

Koncentracja polega na tem,że tylko władze najwyższe w stolicy mają moc ostatecznego i merytorycznego rozstrzygania spraw.Władze zaś średnie i niższe zajmują się tylko przygotowaniem spraw dla władz najwyższych i wykonaniem ich decyzyj. Przeciwstawieniem koncentracji jest dekoncentracja. W systemie tym już władze średnie /np.wojewoda/ a nawet niższe / np.starosta/ mają moc ostatecznego i merytorycznego rozstrzygania spraw. Wytworzyć się tu musi zatem tok instancji,podczas gdy przy koncentracji władze najwyższe w stolicy są pierwszą i ostatnią instancją. System koncentracji powoduje szkodliwe obciążenie władz najwyższych,dekoncentracja zaś daje gwarancję szybkości działania i uwzględnienia potrzeb lokalnych,lepiej znanych władzom niższym i średnim,niż władzom najwyższym

37/. Ad III. a/ System kollegjalny polega na tem,że podmiotem władzy administracyjnej jest kollegjum,a przedmiot bywa załatwiony na wspólnem posiedzeniu przez głosowanie w którem rozstrzyga większość głosów. Każdy z członków kollegjum,ma równe prawo głosu i zwykle ma sobie powierzony pewien rodzaj spraw do referatu. Przewodniczący kollegjum nie jest naczelnikiem władzy,tylko przewodniczącym,do którego należy wykonywanie uchwał kollegjum. Uchwały te muszą być wykonane nawet wbrew referatowi.

b/.System jednoosoby,czyli biurokratyczny polega na tem,że na czele urzędu stoi jednostka jako odpowiedzialny szef urzędu,a przy tej jednostce istnieje biuro, złożone z urzędników przed nią odpowiedzialnych. Wobec władz wyższych odpowiada za działalność urzędu tylko jednostka.

Zalety systemu kollegjalnego :

1/ każda sprawa może być wszechstronnie rozpatrzona,

2/ zabezpiecza od samowoli i nieudolności pojedynczego urzędnika,

3/ dyskusja kształci młodych urzędników.

Słuchają oni bowiem zdania starszych,sami muszą wyrażać własne przekonania i przez to wzbogacają swe doświadczenie.

4/ Zarząd kollegjalny zwykł się trzymać stałych zasad,które tradycyjnie przechodzą od jednych do drugich członków,kiedy przy systemie jednoosobowym ze zmianą osób przychodzą też zmiany zasad.

System jednoosobowy ma zalety:

1/ sprężystość i szybkość działania.

Organa kollegjalne często rozprawiają tam,gdzie trzeba działać. Energji w działaniu trudno oczekiwać od osób,które mają często wykonywać uchwałę niezgodną z ich przekonaniem własnem,przytem

2/ Odpowiedzialność ciąży na jednej osobie,podczas gdy w kollegjum dzielą odpowiedzialność wszyscy członkowie,a zatem mniejsza jest przed nią obawa.

System kollegjalny nadaje się tam,gdzie władza ma orzekać o pewnych sprawach,ma coś komuś przyznać lub odrzucić,w tych bowiem razach nie chodzi o szybkość decyzji,ale o jej gruntowność i zachowanie praw jednostki. Także urzędy,decydujące o sprawach technicznie skomplikowanych winny mieć raczej budowę kollegjalną /np.Urząd Patentowy/. Przeciwnie tam,gdzie idzie o bezpośrednie działanie władzy,system jednoosobowy jest korzystniejszy. Władze w Państwie muszą być rozmaite,gdyż czynności pań -

stwa coraz bardziej się mnożą i nie można wcale zakreślić granic temu rozwojowi.

38/ Administracja Rzeczypospolitej zbudowana jest, względnie ma być zbudowaną na podstawie art. 68 konstytucji na zasadach:

1/ Systemu realnego.- Rząd dzieli się na poszczególne ministerstwa wedle przedmiotów, w danej jednak gałęzi każdy minister sp[...]wuje władzę nad całem państwem.

2/ Decentralizacji, wprowadzającej obok administracji państwowej samorząd.

3/ Dekoncentracji, ograniczającej liczbę instancji w art. 71, a tem samem dającej prawo ostatecznego rozstrzygania urzędom niższym i średnim.

4/ Zespolenia agend pod jednem kierownictwem, która to zasada nadaje wojewodzie względnie staroście całą administrację państwową w obrębie ich terytorjum z wyjątkiem pewnych działów, których wyodrębnienie jest uzasadnione specjalnymi względami.

5/ Dopuszczenie do udziału we władzy administracyjnej elementu obywatelskiego np. w radach wojewódzkich.

39/. Podział czynności między urzędy,

polega na zasadach podziału pracy

1/ Stosownie do tego, podział władz musi się trzymać tej zasady, aby czynności jednorodne były powierzone jednym władzom, a przeciwnie, aby czynności różnorodne były rozdzielone pomiędzy różne organy, szczególniej, jeżeli te czynności wymagają odrębnego wykształcenia, albo też przedstawiają się jako odrębny rodzaj funkc[...].

2/ Następnie potrzeba jasnego ograniczenia zakresu działania każdego organu w taki sposób, aby organa mogły sobie pomagać w wykonywaniu swych czynności, nie przeszkadzały sobie z powodu niejasnego określenia swych finkcji.

3/ Dalej przy organizacji władz trzeba zachować jednolitość w działaniu, która wyraża się w tem, że władze są sobie wzajemnie podporządkowane, tzn. są zorganizowane hierarchicznie, tak, że władze wyższe mają prawo wymagać posłuszeństwa od władz niższych, a te ostatnie mogą wydawać zarządzenia tylko w granicach rozporządzeń władz wyższych.

Odróżniamy trzy rodzaje władz głównych: centralne, średnie i niższe.

a/ Organy centralne, ministerstwa, są konieczne w państwie, ponieważ one nadają kierunek działalności państwa, a przytem winny czuwać nad tem, aby utrzymać harmonję między różnymi kierunkami tejże działalności.

b/ Urzędy pośrednie spełniają następujące funkcje:

1/ pilnują wykonania przez urzędy niższe rozporządzeń władz centr.

2/ załatwiają samodzielnie sprawy, pozostawione ich decyzji i

3/ utrzymują stały kontakt pomiędzy władzami centralnemi a niższemi.

Takim urzędem pośrednim jest województwo, wzgl. inne władze administr. II instancji / np. kuratorjum szkolne/.

c/ Urzędy niższe są to właściwe urzędy wykonawcze. U nas charakter urzędów niższych mają starostwa, których zakres działania obej - muje całą administrację powiatową z pewnymi wyjątkami.

Na czele każdej z tych kategorji urzędów stoi jedna osoba. W urzędzie centralnym minister, w urzędzie pośrednim wojewoda /wzgl. dyrektor okręgowy lub kurator/, w niższych starosta. Tym naczelnikom poddane są urzędy podwładne, mianowicie liczne czynności władz wymagają znacznej liczby osób zajętych w urzędach, które nie mają samodzielnego stanowiska naczelników, ale stanowią urzędy podwładne. Urzędy w Polsce zorganizowane są hierarchicznie i podzielone na XII stopni służbowych.

40/. Państwowa służba cywilna.

Ustawą z dn. 17. II. 1922 znowelizowaną ustawami z 28. VII. 1922 i 21. III. 1924 uregulowano państwową służbę cywilną. Stosunek P.S.C. ma charakter publiczno-prawny i normowany jest przepisami prawa publicznego. Przepisy te znajdują także zastosowanie do ministrów i konstytucyjnie odpowiedzialnych kierowników władz naczelnych, o ile nie podlegają oni odrębnym przepisom ustaw konstytucyjnych lub specjalnych. Umowa łącząca urzędnika z państwem należy do kontraktów administracyjnych przy których jednym z kontrahentów jest państwo, jednostronnie swą wolą określające treść umowy bez wpływu na nią drugiego kontrahenta. /Podobnie jak bilet kolejowy, pożyczka państwowa i t.p./

Funcjonarjusze P.S.C. dzielą się na urzędników i niższych funkcjonarjuszy.

Stosunek służbowy urzędnika zawiązuje się przez mianowanie które może nastąpić na stałe lub do odwołania. Złożenie przysięgi nie jest zatem początkiem istnienia stosunku prawnego urzędnika do państwa, lecz jest jednym z obowiązków,wynikających już z faktu nominacji. Dlatego można urzędnika,odmawiającego złożenia przysięgi,pociągnąć do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Nie dotyczy to jedynie Prezydenta Rzeczypospolitej. Urzędnikiem może myć jedynie obywatel polski,o niezkazitelnej przeszłości,posiadający zdolność do działań prawnych,uzdolniony fizycznie i umysłowo,władający językiem polskim w mowie i piśmie. Przyjmowanie osób nieletnich i kobiet zamężnych do służby cywilnej winno się stosować do ustaw cywilnych. Nie może być mianowana urzędnikiem osoba, przeciw której toczy się postępowanie karno-sądowe. W niektórych wypadkach /pokrewieństwo,wiek poniżej 18,powyżej 40 lat/wymagane jest do przyjęcia zezwolenie wyższej władzy.

Istnieją trzy kategorje stanowisk służbowych zależnie od tego czy wymagają wykształcenia wyższego,średniego czy też tylko ukończenia szkoły powszechnej,lub niższych klas szkoły średniej.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 21.I.1924 dz.u.Nr.13. wprowadziło dla wszystkich kategorji urzędników obowiązek służby przygotowawczej i składania egzaminów. Kandydaci do kategorji pierwszej muszą posiadać ukończone egzaminami studja prawnicze. Służba przygotowawcza trwa rok i ma na celu zapoznać kandydata z agendami i manipulacją danego działu administracji. Po upływie tego roku składa kandydat egzamin przed komisją ustanowioną przy poszczególnych ministerstwach. Egzamin jest ustny i pisemny. Przedmiotem jego jest obowiązujące ustawodawstwo polityczne i administracyjne,ustrój władz,przepisy kancelaryjne itp. Dla urzędników piastujących już stanowiska w służbie państwowej przewidziano różnego rodzaju zwolnienia. Osobnemi rozporządzeniami uregulowano sprawy kandydatów na stanowiska prawnicze administracyjne w służbie skarbowej,na atnowiska służby technicznej w administracji skarbowej i na stanowiska służby technicznej w dziale Min.Robót publicznych. Podobnie rozp. z 11.II.1924 dla kandydatów na stanowiska administracyjnych urzędników lekarskich i farmaceutycznych I kategorji.

Urzędnik stale mianowany składa przysięgę służbową. Władza służbowa prowadzi wykaz stanu służby oraz spisy wszystkich swych

urzędników według starszeństwa. Urzędnik ma prawo listę przejrzeć i ustalony porządek starszeństwa co do jego osoby zaskarżyć do władzy naczelnej. Do wydawania opinji w sprawach osobowych urzędników istnieją komisje kwalifikacyjne,których orzeczenia muszą być na żądanie okazane urzędnikowi.

Ustawa ustanawia 12 stopni służbowych. Zaliczenie stanowisk służbowych do poszczególnych stopni służbowych i udzielenie tytułów następuje z rozporządzenia Rady Ministrów. Mianowanie pierwszych czterech stopni następuje przez Prezydenta Rzpltej.,dalszych przez właściwe władze naczelne.Mianowanie 5 najniższych stopni można przekazać kierownikom władz bezpośrednio podlegających władzy naczelnej. Urzędników kancelarji cywilnej Prez.Rzpltej.mianuje Prezydent Rzpltej.za kontrasygnatùrą prezydenta ministrów,zaś niższych funkcjonarjuszy szef kancelarji.

Obowiązkiem urzędnika jest służyć wiernie Rzeczypospolitej, przestrzegać ustaw i przepisów,wypełniać gorliwie obowiązki,wypełniać każde zlecenie przełożonych,nie sprzeciwiające się ustawom,zachować tajemnicę urzędową,oraz strzec powagi stanowiska. Nie wolno urzędnikowi wchodzić w związki lub zmowy mogące zakłócić tok urzędowania,ani przyjmować darów ofiarowanych w związku ze stanowiskiem urzędowem.

Urzędnik ma prawo do szczególnej ochrony prawnej,tytułu służbowego,munduru lub odznak służbowych,prawo do corocznego urlopu,opieki lekarskiej i uposażenia emerytalnego. Pobory służbowe reguluje osobna ustawa. Urzędnik stały może być usunięty lub wydalony jedynie prawomocnem zarządzeniem władzy lub orzeczeniem komisji dyscyplinarnej. To ostatnie postanowienie zostało odnośnie do grup IV - XII zawiedzone ustawą z grudnia 1925 r. do dn.31.XII.1926.r.Według tejże ustawy pełnię praw nabywa urzędnik dopiero z chwilą otrzymania pisma ustalającego go w służbie. Pismo takie wymaga zgody Prezesa Rady Min. i ministra skarbu. Ustalenie może zostać uzależnionem od spełnienia pewnych warunków - np. złożenia egzaminu,pewnego czasu służby próbnej,ewentualnie może nastąpić zwolnienie od pewnych wymogów. W przeciwnym razie urzędnik ma zostać zwolniony,lub przejść na kontraktowego. O ile dobro służby tego wymaga, może urzędnik być przeniesiony na inne stanowisko nie niższego stopnia, a nawet o ile zajdą okoliczności nie pozwalające na dalsze piastowanie stanowiska służbowego przeniesiony w stan nieczynny,w którym pobiera

pełne uposażenie służbowe. Urzędników pierwszych czterech kategorji przenosi w stan nieczynny Prezydent Rzpltej. Urzędnik wybrany posłem traci uposażenie służbowe,czas sprawowania mandatu liczy mu się jednak do czasu służby państwowej.

Urzędnik ma prawo wystąpienia ze służby państwowej.

Urzędnik ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za występki służbowe tj. takie naruszenie obowiązku,które powodują obrazę interesu publicznego,lub narażają dobro publiczne na szkodę. Za występki służbowe nakłada się następujące kary: /naganę, odliczenie lat służby, obniżenie stopnia służbowego, przeniesienie w stan spoczynku z umniejszeniem uposażenie emerytalnego, wydalenie ze służby.

Odpowiedzialność porządkową ponosi urzędnik za wykroczen służbowe tj.za naruszenie obowiązku,nie posiadające znamion występku. Karą jest upomnienie,skrócenie,lub odmowa urlopu.

Rozp. Rady Ministrów z 23.VII.1923 Dz.u.Nr.82 utworzono przy władzach naczelnych i władzach im bezpośrednio podległych Komisje kwalifikacyjne dla wszystkich urzędników do VI stopnia służbowego włącznie,powołane do wydawania opinji o kwalifikacjach urzędników. Komisja składa się z 5 członków mianowanych przez szefa właściwej władzy naczelnej. Na podstawie orzeczenia komisji następuje spisanie tabeli kwalifikacyjnej. Urzędnik ma prawo domagać się jej okazania. Kwalifikowanie następuje normalnie co dwa lata.

Rozp. Rady Ministrów z 26.VI.1924. Dz.u.Nr.64 ustanowiono schemat stanowisk,tudzież tytułów i stopni służbowych dla wszystkich władz i urzędów. Rada ministrów ustala na wniosek właściwego ministra ilość stanowisk wstawianych do każdorocznego budżetu. Na pewnych stanowiskach przewidziano kilka stopni służbowych,które uzyskuje się kolejno na zasadach awansu,przyczem dla niektórych przewidziane jest pozostanie na poprzednim stopniu przez pewną oznaczoną liczbę lat /5 - 10/.

Osobna ustawa z 17.II. 1922 zmieniona częściowo ustawą z 28.VII.1922 zawiera przepisy o organizacji władz dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnem przeciwko funkcjonarjuszom państwowym.

Do orzekania w sprawach dyscyplinarnych powołane są komisje dyscyplinarne,czynne przy władzach II.instancji,wyższe komisje dyscyplinarne przy władzach naczelnych,oraz Najwyższa komisja dyscyplinarna

przy Prezydencie Ministrów.

Członków komisji mianują właściwe władze naczelne. W celu stworzenia naruszenego dobra służby ustanawia władza przy komisji rzecznika dyscyplinarnego,który przed każdą uchwałą komisji musi być wysłuchany. Funkcjonarjuszowi pociągniętemu do odpowiedzialności wolno przybrać sobie obrońcę z pośród funkcjonarjuszy państwowych. Postępowanie dyscyplinarne jest tajne.

Od orzecznictwa komisji przysługuje obwinionemu odwołanie do wyższej komisji dyscyplinarnej. W czasie postępowania może komisja zawiesić obwinionego w pełnieniu służby.

W dniu 1.X.1923.r.weszła w życie nowa ustawa emerytalna państwowych funkcjonarjuszy cywilnych i zawodowych wojskowych. Zapewnia ona wszelkim kategorjom funkcjonarjuszy państwowych :

1/ emeryturę na starość lub w razie niezdolności do pracy, albo zamiast niej w pewnych wypadkach

2/ jednorazowe wynagrodzenie - wdowom zaś i sierotom po nich

3/ pensję wdowią i

4/ zaopatrzenie sieroce,a w pewnych wypadkach

5/ jednorazowy zasiłek,wreszcie

6/ pośmiertne.

Prawo do emerytury nabywa się przynajmniej po 10 latach służby wzgl.już nawet po 5,jeżeli niezdolność do służby wynikła z powodu choroby lub kalectwa,nabytych bez własnej winy po wstąpieniu do służby. Przed uzyskaniem praw wedle powyższych okresów otrzymuje się jednorazowe wynagrodzenie.

Przeniesienie na emeryturę następuje na własną prośbę funkcjonarjusza,albo z urzędu,jeżeli przekroczył 60 lat i ma prawo do pełnej emerytury. Wysokość emerytury wynosi po 10 latach 40% płacy w służbie czynnej i wzrasta o 2'4% rocznie. Prawo do pobierania emerytury może być zawieszone skutkiem utraty obywatelstwa lub pobytu za granicą bez zezwolenia ministra skarbu,gaśnie zaś,gdy mimo ustania choroby urzędnik odmówi powrotu do służby,lub zostanie skazany za czyn karygodny,pociągający za sobą utratę urzędów publicznych.

Rozporządzenie Rady Min.z 19.IV.1924 Dz.u.34 ustanawia komisje lekarskie dla funkcjonarjuszów państwowych w I instancji dla

każdego powiatu przy starostwie,w Warszawie przy komisarjacie rządu, zaś w Krakowie i Lwowie przy magistratach - w II instancji dla każdego województwa przy urzędzie wojewódzkim.

Skład komisji lekarskiej I instancji stanowią: starosta, przedstawiciel władzy służbowej funkcjonarjusza,lekarz powiatowy,oraz drugi lekarz urzędowy,wyznaczony przez wojewodę,nadto dla kolejarzy jeszcze lekarz kolejowy. Do komisji należy: ocena zdolności do służby wzgl. utraty tejże,stwierdzenie związku przyczynowego choroby ze służbą państwową i stwierdzenie niezdolności do służby emerytów.

Komisję II instancji stanowią: wojewoda,przedstawiciel władzy służbowej funkcjonarjusza,naczelnik wydziału zdrowia województwa, inspektor lekarski,naczelny lekarz dyrekcji kolejowej. Komisja jest władzą odwoławczą od orzeczeń I instancji i orzeka w pewnych wypadkach przewidzianych ustawą emerytalną.

Badanie następuje na pisemne wezwanie władzy służbowej urzędnika. Wynik opinjuje się w protokole. Osobno reguluje rozp.badanie i postępowanie dla zawodowych wojskowych.

Zawodowi wojskowi i ich rodziny są traktowani analogicznie do urzędników państwowych z tą różnicą,że podstawa uposażenia emerytalnego jest tutaj szersza,bo obejmuje takie wypadki,jak niezdolność do pełnienia służby wojskowej wskutek działań wojennych,nieszczęśliwego wypadku podczas służby i choroby zakaźnej,panującej w miejscu służby.

Ustawa z 23.III.1922 zawiera postanowienia o obowiązkach i prawach oficerów Polskiej Marynarki wojennej. Prawa i obowiązki szeregowych W.P.reguluje ustawa z 18.VII.1924.r.

41/. Postępowanie administracyjne

Ogół czynności,przedsięwziętych przez władze administracyjne przy wykonywaniu powierzonych sobie zadań nazywamy postępowaniem administracyjnem w znaczeniu materjalnem. W znaczeniu formalnem zaś określamy tem pojęciem zasady regulujące owe czynności.

Przebieg postępowania ma zazwyczaj 3 stadja:

1/ postępowanie przygotowawcze,mające na celu zebranie i ustalenie stosunków faktycznych i prawnych,potrzebnych dla wydania aktu administracyjnego.

2/ wydanie aktu,które,o ile dopuszcza zastosowanie środka prawnego,musi zawierać dokładne wskazówki co do terminu i właściwości władzy,

3/ środki prawne.

W postępowaniu administracyjnem znajdują zastosowanie następujące zasady: 1/ zasada postępowania z urzędu,która jest dominującą,tak co do zebrania materjału,jak zwłaszcza przy działalności prewencyjnej, - 2/ zasada prawdy materjalnej,- 3/ zasada przesłuchania stron,- 4/ zasada jawności, i - 5/ zasada swobodnego ocenienia dowodów.

Postępowanie administracyjne w Małopolsce.

Na terenie b.zab.austrjackiego obowiązuje istrukcja służbowa dla politycznych władz powiatowych z r.1855,oraz szereg późniejszych rozporządzeń minist.spraw wewnętrznych,/1857,1858,1860,1868/,ustawa z.r. 1896 i rozp.ces.z.r.1854.

Wewnętrzne postępowanie określa instrukcja dla starostw z r.1855. Korespondencja starostw składa się z rozporządzeń /rezolucji, dekretów,cyrkularzy/,z odezw lub pism służbowych,tudzież ze sprawozdań. Rezolucje i dekrety wydaje się do podwładnych organów,urzędników i stron a mianowicie rezolucje wtedy,jeżeli się równocześnie zwraca podanie /exhibit/ a dekrety wówczas,gdy podanie pozostaje w urzędzie. Jeżeli treść ma dojść do wiadomości szerszych sfer,wtedy wydaje się dekrety w formie cyrkularzy. Odezwy pisze się do władz równorzędnych,a pisma służbowe w formie listu do osoby ich naczelników lub do innych publicznych,starostwu służbowo niepodlegających organów. Przełożonym władzom i ich naczelnikom przedkłada się sprawozdanie.

Wewnętrzne urzędowanie władz gminnych określają odnośne przepisy szczegółowe.

W myśl rozp.ces.z r.1854 naczelnicy gmin są obowiązani spełnić punktualnie i dokładnie zdzielone im polecenia rządowych władz politycznych i jawić się przed nimi wrazie wezwania; te zaś władze mają obowiązek pomagania naczelnikom gmin z całym naciskiem w przeprowadzeniu zarządzeń wydanych przez nich w celu wykonywania istniejących ustaw lub osobnych poleceń władz.

43/. Postępowanie w sprawach administracyjno-karnych

Właściwość władz administracyjnych.

Rozp. Ministra z 3.IV.1855 przekazuje władzom dochodzenie i karanie wszelkich przekroczeń, nieuznanych powszechną ustawą karną za czyny karygodne i co do których nie przekazano postępowania osobnymi przepisami innym władzom. Kompetentną jest właściwa władza polityczna tego powiatu, gdzie przekroczenie popełnione wzgl. magistraty w miejscowościach, w których im poruczono załatwienie spraw administracji polityczn

Szczególną kompetencję władz administr. określają par.11.i 12.rozp.ces.z 20.IV.1854 /tzw.Prügelpatent/ -

W myśl par.11.należy tutaj:

1/ każde policyjnym przepisom przeciwne zachowanie się w publicznych miejscach zebrań, na kolejach, okrętach itp. w którem narusza się przyzwoitość i porządek, przeszkadza się zabawie publicznej, albo w inny sposób wywołuje zgorszenie.

2/ Każdy czyn demonstracyjny, którymby zamierzano objawić niechęć do rządu, albo lekceważenie jego zarządzeń.

W myśl zaś par.12.władze są powołane do dochodzenia i karania przekroczeń popełnionych przez to, że ktoś zachowuje się wyzywająco albo obraźliwie:

a/ wobec urzędnika politycznego lub policyjnego wykonywującego czynności urzędowe,

b/ wobec naczelnika gminy, spełniającego polecenie, którego wykonanie należy do niego na mocy ustawy albo osobnej wskazówki władzy.

c/ posługuje się w podaniu do władzy sposobem pisania, obrażającym władzę.

Prawo karania służy władzy policyjnej, względnie powiatowej władzy politycznej. Pozatem szczególne ustawy administracyjne określają kompetencję karną władz administracyjnych.

Wspomnieć należy wreszcie, że obraza czci, popełniona w zamkniętym liście należy na zasadzie par.1339 pow.ustawy cyw. do władz politycznych wzgl.policyjnych.

43/. Zasady postępowania.

Wezwanie strony przysługuje rządowym władzom politycznym i policyjnym. Gdy zastępstwo przez pełnomocnika nie jest dopuszczalnem, należy to w wezwaniu uwidocznić. Jeżeli wezwany się nie jawi bez udowodnienia uzasadnionych przeszkód, należy go wezwać ponownie pod zagrożeniem grzywny. Wrazie ponownego nie jawienia się można nałożyć karę i spowodować przymusowe dostawienie. Wyjątkowo może już pierwsze wezwanie zawierać zagrożenie powyższych skutków. Jeżeli wzywającym jest naczelnik gminy, wówczas o wydanie nakazu przymusowego dostawienia winien się zwrócić do przełożonej władzy politycznej.

Przesłuchanie stron winno się ograniczyć do sumarycznego zbadania istotnych okoliczności. Przeprowadza się je ustnie, wpisując istotne momenta do rejestru karnego. Przedewszystkiem wpisać należy przepis ustawy, naruszony czynem oskarżonego i przepis, który jest podstawą wymiaru kary. Rejestr składa się z pojedynczych arkuszy, przechowywanych według lat i nazwisk. Rejestr zawiera nazwisko obwinionego, rodzaj przekroczenia, najważniejsze momenty zeznań obwinionego, znawców i świadków, nałożoną karę, lub klauzulę "uwolniony". Na żądanie strony należy jej wydać odpis orzeczenia.

W sprawach, w których chodzi o sporne prawa stron, należy obydwu stronom dać możność odpowiedniego zastępstwa swoich interesów. Również wszyscy inni interesowani w wyniku sprawy mają prawo żądać przedłożenia im wszystkich środków dowodowych użytych przy rozprawie.

Jeżeli strony jawią się osobiście, należy je ustnie przesłuchać i sporządzić krótki protokół, o ile zachodzi wątpliwość co do autentyczności podpisu strony na wniesionem podaniu, ma ją władza wyjaśnić przez przesłuchanie strony.

Kary mogą być nałożone następująco: nagana, grzywna, areszt konfiskata ruchomości, odebranie koncesji. Wysokość grzywien i kar aresztu normują zazwyczaj poszczególne ustawy, o ile zaś ten wypadek, nie zachodzi karze się grzywną od 2 do 200 zł., albo aresztem od 6 godz. do 14 dni.

Kary pieniężne wpływają do funduszu ubogich tego miejsca, gdzie przekroczenie popełniono, o ile osobne przepisy nie postanawiają czegoś innego.

44/. Środki prawne :

1 - Rekurs - wnosi się do wyższej władzy,ale na ręce tej,która orzeczenie wydała. Musi on być zgłoszony w 24 godz. po ogłoszeniu orzeczenia karnego,a w ciągu dalszych 8 dni wniesiony do I instancji. Ponieważ w praktyce zazwyczaj stronie doręcza się orzeczenie karne na piśmie,przeto termin rekursowy wynosi 3 dni,licząc od dnia następującego po dniu doręczenia. Pozatem terminy regulują poszczególne ustawy. Jeżeli polityczna władza II. instancji zatwierdzi orzeczenie karne I instancji,dalszy rekurs jest niedopuszczalny.

Rekurs wstrzymuje wykonanie orzeczenia karnego aż do prawomocnego rozstrzygnięcia,o ile osobne przepisy czegoś innego nie postanawiają.

3 - przedstawienie - jest to środek prawny,który władza orzekająca załatwia we własnym zakresie. Władza orzekająca może zmienić orzeczenie lub zarządzenie, o ile w niem nie przyznano praw 3-ciej osobie. W praktyce często strony wnoszą rekurs i przedstawienie w tem samem podaniu,by nie zaniedbać terminu rekursowego na wypadek, gdyby władza nie mogła uważać podania za przedstawienie.

2 Prawo łaski . - Jeżeli zachodzą okoliczności łagodzące może polityczna władza II instancji na wniosek władzy I instancji albo na prośbę strony kary pieniężne i areszt zniżyć lub całkiem darować z wyjątkiem utraty towarów,tudzież utraty przemysłu.

Wyższa władza może orzeczenie niższej instancji,przeciwko któremu zastosowano środek prawny:

a/ znieść ze względów prawno-materjalnych,albo z istotnych braków postępowania formalnego /np.niepouczenie strony w orzeczeniu o środkach prawnych,nieprzesłuchanie stron itd.

b/ nałożoną karę zniżyć lub darować,

c/ zatwierdzić.

Władza II instancji nie może kary nałożonej przez I instancję zaostrzyć. Zmiana orzeczenia na niekorzyść ukaranego jest dopuszczalna tylko co do roszczeń prawno-prywatnych na rekurs poszkodowanego,którego jednak nie wolno mu wnieść przeciw uwolnieniu w sprawie karnej,ściganej z urzędu.

Pozwolenie na wznowienie postępowania należy do tej

władzy,która wydała orzeczenie w danej sprawie. Czy zaś w konkretnym wypadku zachodzą warunki do wznowienia postępowania,zależy od uznania władzy.

45/. Postępowanie mandatowe. - Jest to postępowanie skrócone, polegające na wydaniu orzeczenia karnego bez poprzedniego przesłuchania strony,lecz już na podstawie samego tylko urzędowego doniesienia.

Postępowanie to jest możliwe, o ile jest przewidziane w poszczególnych ustawach. Ustawy też przewidują wysokość dopuszczalnych kar. Np.przy postępowaiu w sprawie nieposyłania dziecka do szkoły w wieku szkolnym,mandat wydaje rada szkolna powiatowa,nakładając grzywnę od 2 - 200 zł. lub areszt od 1 - 3 dni. W ciągu 8 dni może strona wnieść opozycję. W takim razie musi nastąpić ustne przesłuchanie strony i wydanie orzeczenia,przeciwko któremu służy rekurs do władzy II instancji w terminie dni 8. Wykonanie kary należy do zwierzchności gminnej wzgl. władzy politycznej.

46/. Postępowanie w innych sprawach administracyjnych.

Na ogół należy zaznaczyć,że postępowanie w innych sprawach administr. nie jest szczegółowo i jednolicie określone jak w orzecznictwie administracyjno-karnem. Władze rozstrzygają i zarządzają na podstawie materjału zgromadzonego w aktach; może on obejmować urzędowe zawiadomienie,podanie stron,protokoły i przesłuchania strom, wyniki odbytej komisji itp. Jednak dla pewnych spraw szczegółowe ustawy zawierają osobne przepisy o postępowaniu.

47/. Na szczególną wzmiankę zasługuje tzw.postępowanie edyktalne,polegające na publicznej zapowiedzi komisyjnego zbadania stanu rzeczy zapomocą edyktu na pewien,ustawowo określony czas przedtem,by dać interesowanym stronom możność zgłoszenia nowych roszczeń,wzgl.zastrzeżeń podczas urzędowania komisji.

Pierwsze za czasów Polski zasadnicze uregulowanie środków prawnych w postępowaniu administracyjnem niekarnem nastąpiło w ustawie z 1.VIII.1923 Dz.R.p.Nr.91.poz.712.-

O ile poszczególne ustawy wydane po wejściu w życie tej ustawy nie będą zawierały odmiennych postanowień nie służy odwołanie od

orzeczeń i zarządzeń,wydanych przez władze administracyjne II instancji, która rozstrzyga ostatecznie - zaś od orzeczeń i zarządzeń wydanych w I instancji,przez władze II instancji służy odwołanie do właściwego ministr

Odwołanie wnosi się w przeciągu dni 14 od dnia doręczenia orzeczenia lub zarządzenia,wyznaczone w ustawach obowiązujących terminy krótsze utrzymano w mocy. Odwołanie można wnieść pisemnie lub zgłosić do protokołu,z odwołaniem połączyć można prośbę o przywrócenie terminu. Prośbę tę rozstrzyga instancja odwoławcza.

Orzeczenia i zarządzenia władz muszą zawierać pouczenie o środkach prawnych. Strona zainteresowana może prosić o wznowienie postę - powania z powodu nowych istotnych okoliczności,które istniały przed wydaniem orzeczenia.

Przepisy tej ustawy nie dotyczą orzeczeń karno-administra - cyjnych i nie obowiązują we województwie śląskiem. Zupełnie analogicznie uregulowano sprawę środków prawnych przeciw orzeczeniom i zarządzeniom władz szkolnych,a to ustawą z 31.VII.1924. Dz.u.R.p.Nr.76 poz.748 z tą różnicą,iż władzy odwoławczej wyznaczono termin 6-cio tygodniowy do rozstrzygnięcia z tem,że na wypadek niemożności należy stronę zawiadomić i podać termin kiedy rozstrzygnięcie nastąpi.

48/. Zastępcy stron świadkowie i znawcy.

Obowiązek prawnego zastępcy stron nie jest nigdzie ustalo - ny. Strona może wysłać uwierzytelnionego pełnomocnika, o ile osobiste jawienie się nie jest potrzebne, Świadków i znawców przesłuchuje władza w miarę potrzeby. Niektóre ustawy wymagają wezwania znawców. Co do nale - żytości dla świadków i znawców obowiązują przepisy procedury karnej.

W wypadkach przeprowadzenia rozprawy z powołaniem stron znawców,świadków itp.,ma być z niej spisany protokół, w którym należy podać czas,miejsce i przedmiot rozpraw,ewent.przedstawić dotychczasowy stan rzeczy .Wynik rozprawy należy streścić - a następnie podpisują go wszyscy obecni.

49/. Egzekucja polityczna.

Przez egzekucję polityczną rozumiemy ogół zarządzeń wyda - nych przez powołane władze w formie ustawowo przepisanej,a mających na

celu urzeczywistnienie w drodze przymusu zarządzeń,orzeczeń,nakazów lub zakazów władz administracyjnych. Egzekucja polityczna może nastąpić :

1/ gdy wydane poprzednio polecenie władzy,które ma być wyegzekwowane jest prawomocne,

2/ gdy władza prowadząca egzekucję jest do tego uprawniona.

Egzekucja winna być prowadzona środkami zdolnymi do osiągnięcia zamierzonego celu i to,jeżeli dopuszczalne są środki o różnej intenzywności,wówczas należy stosować najpierw łagodniejsze. Przymus winien ustać natychmiast,gdy zarządzenie władzy zostało urzeczywistnione,czy to przez sam przymus,czy też nawet przez inne niezależne od przymusu okoliczności.

Egzekucja polityczna opiera się na ustawie zasadniczej z r. 1867 i rozp.ces.z r.1854,które postanawia,że wszystkie nakazy,zarządzenia i orzeczenia rządowych władz politycznych i policyjnych,wydane bądź to bezpośrednio w zakresie ich działania,bądź też z polecenia przełożonych władz,wykonują one przy pomocy środków prawnie im służących. Wspomniane rozporządzenie reguluje egzekucję polityczną:

a/ świadczeń pieniężnych,

b/ świadczeń w robociźnie lub naturze

c/ zakazów i zarządzeń.

Świadczenia pieniężne ściąga się podobnie jak podatki zapomocą egzekucji politycznej. Niektóre ulegają ściągnięciu przez organy gminne. Jeżeli środki stosowane przez władzę gminną /upomnienie/ nie skutkują - stosuje środki egzekucyjne podatkowa władza państwowa.

Wydziały powiatowe muszą o wyegzekwowanie nałożonych przez siebie kar porządkowych zwrócić się do starostwa,które nie może odmówić temu żądaniu,jeżeli odnośna uchwała wydziału powiatowego jest uzasadniona w ustawie; w razie wątpliwości winno starostwo zwrócić się do władzy politycznej II instancji,która jest obowiązana w tej mierze porozumieć się z wydziałem samorządowym.

Świadczenia pieniężne na cele gminne,nie stanowiące dodatków do podatków,ściągać mają naczelnicy gminy przez własne organy.

Jeżeli obowiązany zalega ze spłatą, należy mu przypomnieć spełnienie powinności do 14 dni pod zagrożeniem egzekucji,a gdyby w najbliższych 14 dniach świadczenia nie spełniono,zarządza władza fantowanie,

a w razie potrzeby przeniesienie rzeczy ruchomych; po bezowocnym zaś upływie dalszych 8 dni,w ciągu których zobowiązany może jeszcze zapłacić zaległą kwotę łącznie z kosztami,zarządza się publiczny przetarg zafantowanych przedmiotów.

Co się tyczy świadczeń w robociźnie i w naturze,jeżeli nie są wykonane w całości,albo jeżeli są wykonane tylko częściowo lub w nienależytym czasie,do władzy należy zarządzić wykonanie ich na koszt i niebezpieczeństwo zobowiązanego i ściągnąć następnie z niego poczynione w tym celu wydatki.

Jeżeli zwłoka grozi niebezpieczeństwem,lub świadczenie nie da się wykonać przez inną osobę na koszt zobowiązanego,wówczas należy go przynaglić do świadczenia bezpośrednio.

Przestrzeganie wydanych zakazów i zarządzeń egzekwują władze bezpośrednio przeciwko tym,którzy zamierzają zakaz przekroczyć,lub trwają w jego nieprzestrzeganiu,a to przez prowadzące do celu środki rozporządzane.

Do wykonania zarządzeń i zakazów,wydanych przez władze polityczne lub policyjne i do przeprowadzenia wdrożonej egzekucji obowiązaną jest policja państwowa dostarczyć w miarę odnośnej instrukcji potrzebnej asystencji,a władze uprawnione są poprzeć skutecznie swe zarządzenia przez powołanie asystencji wojskowej.

Egzekucja polityczna różni się tem od egzekucji sądowej, że egzekucja polityczna ma na celu wykonanie tytułów egzekucyjnych,wynikających z prawa publicznego,egzekucja sądowa zaś urzeczywistnia tytuły,mające swe źródło w prawie prywatnem. Ordynacja egzekucyjna z 27 maja 1896.zawiera przepisy dla obu rodzajów egzekucji. Licytację jednak nieruchomości - nawet,gdy chodzi o tytuły prawa publicznego,prowadzą zawsze organy sądowe.

50/. Postępowanie administr.karne w b.zaborze rosyjskim.

Na podstawie dekretu z 7.II.1919.r.wymiar kary w drodze postępowania administracyjnego przysługuje staroście:

a/ o ile jest do tego ustawowo upoważniony,

b/ o ile ustawa przewiduje karę w drodze admin.i nie powierza wykonania jej innemu urzędowi.

Starosta ma prawo wymierzyć przywny do 500 zł.lub do 6 tyg.aresztu. Odwołanie od orzeczenia karnego przysługuje stronie w terminie 14 dni do wojewody,zaś od orzeczeń wojewody,jeżeli nie jest on wyraźnie uznany za ostatnią instancję,w 8-miu dniach do ministerstwa spraw wewnętrznych. Tryb postępowania określa rozp.ministra spraw wewn.z 21.II. 1919.r.ze zmianami wprowadzonemi szeregiem dalszych rozporządzeń.

Postępowanie mandatowe jest w wypadkach mniejszej wagi na doniesienie organów urzędowych. Możliwem jest ukaranie bez przesłuchania grzywną do 30 zł.lub aresztem do 3-ch dni.

Rozprawy mogą być przeprowadzone także poza starostwem Postępowanie jest ustne - na podstawie wezwania pod rygorem grzywny wzgl. przymusowego doprowadzenia. Rozprawa jest zasadniczo tajna,jednak jawna webec stron. Rezultaty wpisuje się do rejestru karnego.

Egzekucja wymierzonych grzywien odbywa się za pośrednictwem urzędów komunalnych,a gdy środki ich okażą się niewystarczające przez organy policji państwowej /rozp.ministra spraw wewn z 8.VII.1919 r./.

Postępowanie w sprawach niekarnych.

W sprawach niekarnych korespondencja składa się z rozporządzeń,decyzji,odezw,pism służbowych i sprawozdań. Wykonanie nakazów, zarządzeń,orzeczeń należy do podległych starostwu organów i urzędów gminnych. Tym ostatnim jest starostwo obowiązane udzielać zawsze,a więc także, o ile chodzi o wykonanie,wszelkiej pomocy.

51/. W sprawie zasad postępowania administracyjnego zawiera konstytucja z 17 marca dwa postanowienia:

1/ odwołania zarówno od orzeczeń organów rządowych,jak samorządowych dopuszczalne będzie zasadniczo tylko do jednej wyższej instancji /art.71/.

2/ od karnych orzeczeń władz administracyjnych zapadłych w I instancji będzie stronom przysługiwało prawo odwołania się do właściwego sądu.

W sprawach więc administracyjnych będą działać następujące organa :

a/ władze administracyjne państwowe

b/ " " samorządowe

c/ Sądy zwyczajne

d/ " administracyjne.

52/. Spory o właściwość między dwiema władzami.

Jeżeli dwa różne organy państwowe roszczą sobie w jednej i tej samej sprawie prawo do kompetencji i rostrzygania,wówczas istnieje spór dodatni,gdy zaś jeden nie chce sprawy rozstrzygnąć,powołując się na swą niekompetencję,istnieje spór ujemny.

Załatwienie takich spraw może należeć do sądów /Włochy/, albo do ciała ustawodawczego /Szwajcarja/,albo wreszcie może być utworzony osobny trybunał dla wydawania orzeczeń w takich sporach /b.Austra -Trybunał państwa/.

Ustawa z listopada 1935 r.powołała do życia trybunał kompetencyjny,mający rozstrzygać spory o właściwość między władzami i sądami administr.z jednej,a innemi sądami z drugiej strony. Trybunał składa się z 2 prezesów /1 mianowanego z pośród sędziów Sądu Najwyższego i 1 z grona sędziów Najwyższego Trybunału admin./ 14 członków /4 z pośród Sądu Najw., 4 z Trybunału admin.,6 z pośród wybitnych prawników nie piastujących żadnego urzędu/. Tok postępowania jest następujący:

Władza administracyjna I instancji,dowiedziawszy się że w sprawie należącej według jej zdania do orzecznictwa admin. w zakresie jej właściwości toczy się postępowanie sądowe,zawiesi postępowanie administracyjne i zawiadomi o tem swoją władzę przełożoną,któta ze swej strony zawiadomi o tem sąd w którym sprawa się toczy /zapowiedzenie sporu/. Sąd albo uzna właściwość władzy administr.i wyda odpowiednie orzeczenie,albo nie uzna,a w takim razie przerywa postępowanie sądowe oraz wstrzymuje wykonanie już wydanych orzeczeń .

Podobnie sąd otrzymawszy wiadomość,że w sprawie będącej przedmiotem postępowania sądowego rozpoczęła władza adm.postępowanie administracyjne zawiadomi o tem władzę administracyjną.

Spór o właściwość wytacza naczelna władza administr. w sądzie,w którym sprawa się toczy. W razie wytoczenia sporu sąd przedkłada bezzwłocznie akta Trybunałowi kompetencyjnemu,uzasadniając swoją właściwość.

Analogicznie przedstawia się sprawa,jeżeli władza administracyjna lub sąd admin. jest zdania,że sprawa wytoczona w innym sądzie należy do właściwości sądu administracyjnego.

W wypadku gdyby zarówno sąd, jak i władza admin.uznały się za niewłaściwe,wówczas może osoba interesowana zgłosić do Trybunału kompetencyjnego wniosek o rozstrzygnięcie sporu o właściwość. Jeżeli sporu o właściwość nie wytoczono,rozstrzygającem jest prawomocne orzeczenie Sądu. Jeżeli jednak Trybunał administr.oddalił skargę,zanim sąd w danej sprawie orzekł prawomocnie,wtedy obowiązuje wyrok Trybunału administr.

Orzeczenie Trybunału kompetencyjnego wiążą w danej sprawie tak władze sądowe jak administracyjne. Władza,której właściwość została orzeczeniem Trybunału kompetencyjnego ustałona,podejmuje z urzędu lub na wniosek stron zawieszono postępowanie.

Przez władze administracyjne rozumie ustawa na równi władze państwowe,jak i samorządowe. Władzą samorządową powołaną do zapowiadania sporu jest organ wykonawczy samorządu wojewódzkiego,a gdzie go niema,wojewoda,zaś w b.zaborze austrj.Tymczasowy Wydział Samorządowy - w miastach wyłączonych magistrat.

53/. Źródła prawa administracyjnego.

Ogólna kodyfikacja prawa administracyjnego nie istnieje. Przepisów tego prawa administr.szukać należy:

1/ w ustawach,-2/ w aktach administr.-3/ w zwyczajach.

Ad 1/ Ustawowego uregulowania wymagają nietylko granice ogólnej działalności państwa,ale także określenie praw i obowiązków jednostek,oraz zakresu i kompetencji organów państwowych.

Ad 2/ Tutaj należą nietylko rozporządzenia w ścisłem tego słowa znaczeniu,ale także zarządzenia władz,zlecenia służbowe itp.a także orzeczenia trybunału administracyjnego.

Ad 3/ Prawo zwyczajowe odgrywa rolę zupełnie podrzędną. Powołanie się na zwyczaj jest możliwem tylko tam,gdzie ustawa wyraźnie na to pozwala.

54/. Zbiory przepisów.

1/ Dziennik ustaw Rzplitej Polskiej wychodzący na podstawie ustawy z dn.31.VII.1919 r. Dz.u.R.p.Nr.60 wydawany jest przez Ministra sprawiedliwości. Ogłaszane w nim są ustawy sejmowe,umowy międzynarodowe

i powszechnie obowiązujące rozporządzenia rządowe. Dzień ukazania się odnośnego numeru dziennika jest datą prawnego ogłoszenia jego treści. Moc obowiązujących przepisów rozpoczyna się po upływie 14 dni po ogłoszeniu, o ile w pewnym przepisie inaczej nie postanowiono.

2/ Dzienniki rozporządzeń władz administracyjnych /ministertw,województw,kuratorjów szkolnych,DOK.itp./

3/ Dziennik urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor" ogłasza oprócz rozporządzeń urzędowych,także ustawy i zmiany statutów i spółek akcyjnych.

Ustawy i rozporządzenia ogłaszane w dzienniku ustaw Rzpltej Polskiej mają ogólną moc obowiązującą -natomiast rozporządzenia ogłaszane w dziennikach poszczególnych władz obowiązują jedynie podwładne im organy w zakresie służby.

55/. Podział prawa administracyjnego.

W braku kodyfikacji prawa administr.,a nawet w braku w literaturze dzieł wyczerpujących całokształt tej dziedziny,okazuje się korzystnem dla zdania sobie sprawy z zakresu treści prawa administr.przedstaiwenie schematyczne jego działów. Z góry jednak zauważyć należy,że poniższy schemat nie jest jedynym możliwym,ale że zależnie od systemu ujęcia przedmiotu podział może być dokonany i inny sposób.

Prawo administracyjne możemy podzielić na następujące działy:

A/ Administracja polityczna -Ustrój władz samorządowych
B/ " wojskowa
C/ " stosunków osobistych.

I. Ruch ludności : 1/Prowadzenie metryk
2/Spisy ludności
3/Meldunki i paszporty
4/Przynależność
5/Przepisy co do imion i nazwisk

II.Bezpieczeństwo publiczne:

1/Służba bezpieczeństwa
2/Wydalenie i szupaśnictwo
3/Przepisy o broni
4/Policja sanitarna,służba zdrowia,sprawy sanitarne
5/Administracja budowlana
6/Policja ogniowa.

DU 1919 M

D/ Administracja życia umysłowegó i moralnego

I. Administracja szkolna
II. Przepisy wyznaniowe,stowarzyszenia religijne.

E/ Administracja komunikacyjna

I. Drogi publiczne
II. Drogi wodne
III. Koleje
IV. Żegluga
V. Poczta

F/ Administracja stosunków gospodarczych.

I. Przemysłowa
II. Górnictwa
III. Naftowa
IV.Patentowa
V. Miary i wagi
VI. Kultury:

1. agrarna
2. lasowa
3. łowiecka
4. rybołostwa
5. chów koni i bydła
6. weterynaryjna
7. ochrona kultury
8. wywłaszczenie.

--

D z i a ł II.

56/. A U T O N O M J A i S A M O R Z Ą D

Autonomja i samorząd są to dwa odrębne pojęcia, które w praktyce, a zwłaszcza w publistyce są bardzo często mieszane - wskutek tej okoliczności, że mogą urzeczywistnić się w różnych formach, a także istnieć ściśle obok siebie.

Autonomja jest to ~~stosowanie~~ stanowienie norm prawnych przez powołane do tego jednostki organizacyjne, istniejące w obrębie organizacji państwowej. W przeciwstawieniu do suwerennej władzy ustawodawczej państwowej, jest autonomja stanowieniem norm niższego rzędu, jest jus statuendi w określonych dziedzinach prawnych. Innemi słowy jest to prawo odnośnych organizacji do wydawania norm prawnych, które wiążą nietylko członków organizacji ale mają znaczenie także wobec osób trzecich.

Autonomję mogą posiadać zarówno jednostki terytorjalne jak też i inne korporacje np. gospodarcze, kulturalne. Stopień autonomji może być różnorodny. Może ona być bardzo szeroka jaką miała np. w obrębie dawnych Węgier Kroacja, może też być bardzo szczupła, jaką posiadały tzw. kraje austrjackie. Dawna autonomja galicyjska była słaba w każdym kierunku, zarówno w stosunku do władzy centralnej, która mogła autonomję ograniczyć /odebranie sejmowi prawa wysyłania posłów do parlamentu 1873/ jak i pod względem kompetencyjnym, jak wreszcie finansowym. Równie ograniczona była autonomja korporacji gospodarczych i innych analogicznych jednostek.

Typem silnej autonomji jest autonomja angielskich kolonji. Posiadają one zupełną odrębność finansową i cłową, odrębne wojsko i flotę, własny parlament i ministrów, a nawet prawo tworzenia między sobą federacji. Taka autonomja zbliża się do niezależności.

57/. S a m o r z ą d - polega na samodzielnem sprawowaniu przez związki lokalne władzy administracyjnej w granicach obowiązujących ustaw. Jest to więc powierzenie administracji państwowej obywatelom kraju, którzy mają w ten sposób czynny i stanowczy udział w załatwianiu spraw administr. Państwo nowożytne rozszerza swą działalność na wszelkie dziedziny życia społecznego. Nie wszędzie jednak działa samo. W wielu kierunkach powierza

swe zastępstwo samorządowi /nieraz ze względów egoistycznych/.Ale takie społeczeństwa w miarę postępu kultury i oświaty nie chcą być wyłącznie rządzono,lecz pragną w rządzeniu współdziałać. Tembardziej zaś,że w dziedzinie ustawodawstwa,a nawet sądownictwa /sądy przysięgłych/ uzyskał czynnik obywatelski głos bezpośredni.Przez samorząd społeczeństwo ma zapewniony wpływ na administrację,która wówczas może być wykonywana przez jednostki lepiej obznajmione z miejscowymi zwyczajami i warunkami.Samorząd może być terytorjalny,kulturalny /uniwersytety/ gospodarczy /stowarzyszenia przemysłowe/ lub zawodowy / Izby lekarskie/. Tu zaliczamy także samorząd religijny i narodowościowy.

Państwo ucieka się dziś chętnie do pomocy samorządu,a to z następujących przyczyn:

a/ organy samorządu dają gwarancję lepszego zarządu sprawami miejscowemi,

b/ samorząd uczy obywateli zajmować się sprawami publicznemi,jest więc szkołą wolności,prawa i porządku,

c/ samorząd przyczynia się do wyrównania antagonizmów społecznych,powołując do współdziałania wszystkie warstwy społeczne,

d/ oszczędza państwu wydatków na urzędników,podczas gdy ważniejsze funkcje samorządowe są zazwyczaj honorowe.

W jaki sposób ma być przeprowadzony rozdział zakresu działania między państwo a samorządy,zależy oczywiście od całego szeregu współczynników natury ogólnego ustroju państwa,jakoteż os warunków miejscowych,gospodarczych i finansowych. Pewne sprawy jak: zagraniczne, wojskowe,wymiar sprawiedliwości,oraz znaczna część spraw skarbowych muszą należeć do zarządu państwowego. Szerokość zakresu działania samorządu w pozostałych dziedzinach administracji może być już różna. Ścisłe rozgraniczenie jest w każdym razie przynajmniej w naszych warunkach rzeczą bardzo trudną. Teorytycznie podział może nastąpić według przedmiotu, funkcji lub zasobów posiadanych przez samorząd. W każdym razie działalność samorządowa musi być ściśle skoordynowanaz działalnością rządową bez względu na przeprowadzony podział czynności.

Aby samorząd mógł spełniać racjonalnie swe zadanie,winny być jego instytucje wyposażone w odpowiednią samodzielność,jak również opierać się na silnych podstawach finansowych. T.zn.państwo winno przyznać samorządowi pewne samodzielne źródła dochodów- ewentualnie zapewnić

stałe wydatne dotacje z funduszów państwowych. Prawo nakładania samoistnych podatków przez związki samorządowe nazywane bywa uatonomją finansową. Państwo zastrzega sobie nadzór nad samorządem. Nadzór ten jest:

a/ ujemny,polegający na tem,aby instytucja nie przekraczała swego zakresu działania i naruszała praw,

b/ dodatni,przestrzegający,aby samorząd wykonywał swe obowiązki.

Słabą stroną samorządu jest oczywiście zupełna jego zależność od centralnej władzy ustawodawczej,która w drodze zwyczajowej ustawy może jego zakres dowolnie zmienić i ograniczyć.

Organizacja organów samorządowych oparta jest najczęściej na systemie kollegjalnym,przyczem kollegjum może składać się samych przedstawicieli samorządu,albo w jego skład mogą wchodzić zarówno przedstawiciele władz państwowych jak i samorządowych.

Samorząd może posiadać swoje własne organa,nie spełniające pozatem innych funkcji,i to na wszystkich szczeblach administracji - alboteż pewne organa mają do spełnienia zadania zarówno rządowe jak i samorządowe. Zasady postępowania władz samorządowych są analogiczne jak u władz państwowycj. Akty admin. samorządowe noszą zazwyczaj nazwę u c h w a ł .

Związek samorządowy może albo opierać się na wspólności interesów miejscowych - wówczas jest to samorząd terytorjalny - albo też na wspólności interesów zawodowych. Jeżeli dla spełnienia pewnych celów, wspólnych osobom pewnego zawodu,powstanie pewna organizacja i otrzyma od państwa w drodze delegacji pewne funkcje władcze w stosunku do swych członków,wówczas mamy do czynienia ze samorządem zawodowym.

Samorząd zawodowy rozwija się obecnie coraz szerzej.Znamy już izby rękodzielnicze,adwokackie,lekarskie,inżynierskie,oraz inne związki i korporacje wyposażone przez państwo w pewnym zakresie we władzę nad członkami,ewent.nawet w przymusowość należenia.

Najniższą jednostką samorządu terytorjalnego jest gmina. Samorząd wytworzył się historycznie na gruncie gminy,ze zrozumienia wspólności pewnych potrzeb mieszkańców gminy,później zaś to samo zrozumienie spowodowało powstanie związków wyższego rzędu,zwłaszcza,gdy pewne zadania zaczęły przerastać siły poszczególnej gminy. W ten sposób i w samorządzie istnieje kilkustopniowość,brak jednak hierarchji władz w rozu -

mieniu takiem,jak przy władzach państwowych; istnieje tylko nadzór i kontrola ze strony samorządu wyższego stopnia. Zakres działania samorządu bywa dwojaki: /własny tj.obejmujący sprawy należące do kompetencji samorządu z mocy ustaw zasadniczych i poruczony tj.funkcje,które należą do zakresu działania państwa i jego organów tylko których wykonanie zostaje przez państwo powierzone samorządowi jako odwołalny mandat. Gmina może być terytorjalna lub specjalna. Pierwsza zwana również polityczną - może być miejscowa,obejmująca jedną lub najwyżej kilka miejscowości,albo też okręgowa obejmująca szereg miejscowości. Poza tym podziałem istnieją zależnie od charakteru miejscowości gminy wiejskie i miejskie. Nadanie charakteru gminy miejskiej wymaga ustawy wzgl. rozporządzenia ministerjalnego. Osobno istniały w b.zab.austr.a jeszcze istnieją w pruskim tzw.obszary dworskie, na których funkcje gminy spełniał właściciel dworu. Gminy specjalne załatwiają sprawy im przydzielone,a powstają wówczas,gdy sprawy te z natury rzeczy dotyczą tylko części mieszkańców kilku gmin. Przykładem typowym takiej organizacji jest Anglja. U nas istnieją jako specjalne gminy szkolne, wyznaniowe i w b.zab.pruskim dla spraw dobroczynności publicznej /Ortsarmenverband/.

Każda gmina jest osobą prawniczą,w szczególności korporacją,tak w dziedzinie prawa prywatnego ,jak i publicznego. -

---





